



# ETHOS

## GUBERNAMENTAL

REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO



“Honrando la Confianza del Pueblo”

NÚMERO V

2007-2008

## **OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO**

En 1985, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se dio a la tarea de crear mediante legislación una estructura normativa que se caracterizara por incorporar la excelencia y la transparencia en el servicio público. De esta manera, se promulgó la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, que creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG). La OEG practica dos políticas públicas: prevención y fiscalización. La política preventiva identifica, analiza y educa sobre los valores que la OEG debe recalcar a los efectos de generar los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de los(as) servidores(as) públicos(as). La política de fiscalización vela porque se cumplan las disposiciones legales que establecen determinadas prohibiciones a los(as) servidores(as) públicos(as).

## **CENTRO PARA EL DESARROLLO DEL PENSAMIENTO ÉTICO**

El Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético (CDPE) se creó en mayo de 2000, mediante Orden Administrativa de la OEG, como medida para intensificar la educación y promoción de la ética y los valores públicos. Un año más tarde, la Asamblea Legislativa elevó a rango estatutario el CDPE, a través de la Ley Núm. 13 de 11 de abril de 2001, que enmendó la Ley de Ética Gubernamental, antes citada, para añadir el Artículo 2.7. La misión del CDPE es ampliar e intensificar la política pública de prevención a través de la educación, investigación y promoción del pensamiento ético para fomentar el desarrollo continuo de la excelencia de quienes integran el servicio público. El CDPE reconoce que su deber de educar exige mantenerse al día en el vasto crecimiento de la investigación académica sobre la ética pública y gubernamental. La investigación permite diseñar políticas de intervención que logren desarrollar la cultura ética del servicio público. La misión y los deberes del CDPE lo establecen como una entidad académica orientada a investigar y difundir el análisis ético mediante cursos y publicaciones que contribuyan al desarrollo del servicio público de Puerto Rico.

## ***ETHOS* GUBERNAMENTAL**

La Revista *Ethos* Gubernamental es la primera publicación anual local, dedicada a la investigación, análisis y reflexión académica sobre la ética y la ética gubernamental. El propósito de *Ethos* consiste en proveer el espacio para que la investigación académica que conduzca, coordine e incentive el CDPE, pase a la etapa de publicación, necesaria para la difusión y discusión de las ideas. El objetivo de *Ethos* es incrementar el análisis y la deliberación amplia sobre la ética, a los efectos de actualizar, continuamente, su pertinencia para la sociedad en general.



REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO  
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
DE PUERTO RICO

---

---

NÚMERO V

2007-2008

---

---

*Gladys M. Malpica de Schaffer*  
Directora Ejecutiva Interina

**JUNTA EDITORA**

*Jesús E. Nieves Mitaynez*  
Director

*Alba I. Vargas Román*  
Editora Asociada

*Juanita Sepúlveda*  
Secretaria

La Revista ***Ethos Gubernamental*** se publica anualmente y es dirigida y editada por una Junta Editora que labora en el Área Académica del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico.

MANUSCRITOS: La Revista ***Ethos Gubernamental*** fomenta la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética; entre éstos, la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones gubernamentales internas y su pertinencia e impacto en las relaciones internacionales contemporáneas. Se invita al público a someter artículos y reseñas. La Junta Editora evalúa todos los escritos que se reciben. La publicación de un documento no significa necesariamente que la Oficina de Ética Gubernamental se solidariza con las ideas expresadas por los autores.

DERECHOS DE AUTOR: Los derechos de autor de los artículos publicados en la Revista ***Ethos Gubernamental*** los retienen los autores. La Revista ***Ethos Gubernamental*** se reserva el derecho de reproducir electrónicamente los artículos. Cada autor garantiza que su artículo no ha sido publicado anteriormente y consiente a no publicarlo en otra revista por espacio de los dos años siguientes a su publicación en la Revista ***Ethos Gubernamental***.

Puede comunicarse a través del teléfono (787) 622-0305 ó mediante correo electrónico: [ethos@oeg.gobierno.pr](mailto:ethos@oeg.gobierno.pr)

La dirección postal de la Revista *Ethos Gubernamental* es:

Revista *Ethos Gubernamental*  
Área de Asuntos Académicos, CDPE  
Oficina de Ética Gubernamental  
P.O. Box 194200  
San Juan, Puerto Rico 00919-4200

ISSN 1555-8746





REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO  
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
DE PUERTO RICO

---

---

NÚMERO V

2007-2008

---

---

**JUNTA EDITORA ESPECIAL**

*Jesús Nieves Mitaynez*  
Coordinador

*Sergio Cuarezma*  
Juez Asociado, Tribunal  
Supremo de Nicaragua

*Roberto Aponte Toro*  
Decano, Facultad de Derecho  
Universidad de Puerto Rico

*Bjarne Melkevik*  
Catedrático, Facultad de  
Derecho, Universidad Laval  
Québec, Canadá

*Barry Duceman*  
Director Laboratorio de ADN  
Policía del Estado de  
Nueva York, EEUU

*Ángel Israel Rivera*  
Catedrático, Departamento de  
Ciencia Política, Facultad de  
Ciencias Sociales  
Universidad de Puerto Rico

*Pedro Rivera*  
Catedrático, Economista  
Departamento de Ciencias  
Sociales, Universidad de  
Puerto Rico en Bayamón

*Manuel Morales*  
Asesor Principal, QBS  
Puerto Rico y Florida, EEUU

*Eliezer Oyola*  
Catedrático, Facultad de  
Humanidades, Evangel  
University, Springfield  
Missouri, EEUU

*Leonides Santos y Vargas*  
Director, Instituto de Bioética  
Recinto de Ciencias Médicas  
Universidad de Puerto Rico

*Adolfo J. Socorro*  
Presidente, eSolutions, Inc.

# MENSAJE DE LA DIRECTORA EJECUTIVA INTERINA

---

Todas las sociedades democráticas enfrentan la necesidad de rendir cuentas sobre su calidad, ante sí mismas, y al resto de la comunidad democrática mundial. Por ello, tienen necesidad de cultivar prácticas individuales y sociales que adelanten su potencial y competitividad. La quinta publicación de Ethos Gubernamental se dedica precisamente a explorar y discutir algunas de las tendencias sobre los estándares y los criterios operacionales de la gobernanza democrática actual.

Iniciamos con un escrito que explora las vulnerabilidades que todavía afectan a los sujetos de derecho en la formación competitiva de la democracia actual. Relacionado a ello, se incluye un ensayo que examina los estándares de gobernabilidad judicial que se discuten internacionalmente para optimizar el funcionamiento de dicha Rama. También, se exploran algunos de los marcos de referencia internacionales vinculantes que inciden en el comportamiento de estructuras gubernamentales en América Latina y el Caribe. Además, se presenta un trabajo que analiza las normativas y las políticas internacionales que determinan el ethos de la intervención humanitaria en la actualidad.

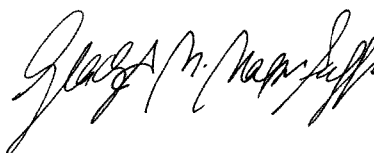
Sobre el tema de desarrollo, se incluye un ensayo que aborda los retos locales para el diseño y la toma de decisiones, en el marco de sus tendencias históricas, frente a los retos y los patrones de la actualidad. Además, se incorpora un trabajo que analiza las características de la biotecnología, la discute como proyecto de desarrollo integral, y explora cómo optimizar su difusión y rendimiento público. También se incluye, por primera vez, un trabajo sobre la gobernanza electrónica y el desarrollo inclusivo que explora las alternativas estratégicas y programáticas a implantarse en los procesos de desarrollo público y social.

Asimismo, se incorpora un artículo que analiza algunos de los problemas éticos públicos, tanto de las democracias desarrolladas, como de aquéllas en vías de desarrollo. El mismo parte de marcos de referencia provistos por la literatura comparada. Además, se incluye un trabajo que explora la relación entre gobernabilidad, ética y profesionalidad al examinar los roles y las repercusiones del ejercicio de las profesiones en el desarrollo sostenido de las democracias.

El comentario legislativo discute iniciativas legislativas en materia del financiamiento de los partidos políticos. Inclusive, contextualiza los debates sobre dicha gestión en el marco de tendencias actuales, dirigidas a garantizar la calidad democrática de los procesos políticos. La publicación cierra con una reseña que analiza algunas de las nuevas orientaciones en los modelos operacionales y de toma de decisión que se discuten para definir, organizar y desarrollar la calidad de la gestión pública en las democracias.

Ethos Gubernamental se diseñó en cumplimiento del mandato de la Ley Habilitadora de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico que establece la obligación de “[f]omentar la investigación sobre todos los aspectos relacionados a la ética, entre éstos, la inherencia que el factor ético tiene sobre las gestiones estatales internas y su pertinencia e impacto en las relaciones internacionales contemporáneas”. Confiamos en que la lectura de los artículos aquí contenidos, como ha ocurrido con los números anteriores, resulte en una fuente de referencia que amplíe la perspectiva e invite a la propuesta de ideas creativas e innovadoras que igualmente aporten al desarrollo sostenido de las sociedades democráticas actuales.

Agradecemos y reconocemos el trabajo y el alto nivel de compromiso que demostraron todos los miembros de la Junta Editora de Ethos y de la Junta Editora Especial para este número, que hicieron posible su publicación.



**Gladys M. Malpica de Schaffer**  
**Directora Ejecutiva Interina**  
**Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico**



REVISTA DEL CENTRO PARA EL DESARROLLO  
DEL PENSAMIENTO ÉTICO  
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
DE PUERTO RICO

---

---

NÚMERO V

2007-2008

---

---

SUMARIO

I. ARTÍCULOS

ÉTICA Y GOBIERNO

VULNERABILIDAD, DERECHO Y AUTONOMÍA: UN ENSAYO SOBRE  
EL SUJETO DE DERECHO  
*Bjarne Melkevik* 3

LA INTERVENCIÓN JUDICIAL COMO INDICADOR DE  
GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA  
*Olga Elena Resumil* 35

ASUNTOS INTERNACIONALES

LAS DINÁMICAS REGIONALES EN LAS DEMOCRACIAS:  
LIMITACIONES EN LA EFECTIVIDAD DE LOS REGÍMENES DE  
COOPERACIÓN INTER-ESTATAL EN AMÉRICA LATINA Y EL  
CARIBE  
*Ángel L. Viera Tirado* 85

THE ETHOS OF HUMANITARIAN INTERVENTION  
*Jesús Nieves Mitaynez* 109

**DEBATES, POLÍTICAS Y TENDENCIAS  
CONTEMPORÁNEAS**

<b>PUERTO RICO Y LAS VISIONES DEL DESARROLLO</b> <i>Juan Lara</i>	<b>135</b>
<b>BIOTECHNOLOGY IN PUERTO RICO: EDUCATIONAL AND ETHICAL IMPLICATIONS</b> <i>Margarita Irizarry Ramírez</i> <i>José F. Rodríguez Orengo</i>	<b>153</b>
<b>REFLEXIONES SOBRE EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y EL DESARROLLO INCLUSIVO</b> <i>Norberto Cruz Córdova</i> <i>Wilnelia Hernández Castro</i> <i>Valerie Martínez Castaldo</i> <i>Damaris Martínez Maisonet</i> <i>Carlos D. Rodríguez Pérez</i> <i>Rubén A. Rosado Rosado</i>	<b>169</b>
<b>PERSPECTIVAS INTERDISCIPLINARIAS</b>	
<b>CULTURE, IDENTITY, COEXISTENCE AND THE LITERARY IMAGINATION</b> <i>Eliezer Oyola</i>	<b>207</b>
<b>GOBERNABILIDAD, ÉTICA Y PROFESIONALISMO</b> <i>Leonides Santos y Vargas</i>	<b>247</b>
<b>II. COMENTARIOS LEGISLATIVOS</b>	
<b>EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PUERTO RICO</b> <i>Yolanda Rodríguez</i>	<b>269</b>
<b>III. RESEÑA</b>	
<b>THE NEW PUBLIC SERVICE: SERVING, NOT STEERING EXPANDED EDITION</b> <i>Alba I. Vargas Román</i>	<b>285</b>

---

# **ÉTICA Y GOBIERNO**

---

# VULNERABILIDAD, DERECHO Y AUTONOMÍA: UN ENSAYO SOBRE EL SUJETO DE DERECHO<sup>1</sup>

*Bjarne Melkevik*

---

## **Introducción**

A la persona humana se le define comúnmente por su vulnerabilidad. Constatamos que el individuo es “vulnerable”, no sólo por naturaleza, sino también en calidad de ciudadano; el individuo es simplemente, “vulnerable” en sociedad. Apoyándonos en esta afirmación, deseamos compartir algunas reflexiones preliminares sobre la comprensión del concepto de “vulnerabilidad” en lo que respecta al proyecto jurídico moderno. Sólo se trata de hacer una modesta contribución a nuestro entendimiento de este proyecto y, específicamente, reflexionar –dentro del campo de la filosofía del derecho– acerca del sentido que debe darse al concepto de “vulnerabilidad” en lo que concierne a los sujetos de derecho y sus respectivas situaciones jurídicas.<sup>2</sup> Nuestro objetivo es contribuir a un mejor conocimiento de la autonomía atribuible al sujeto de derecho, recalcar cómo ésta se refleja en nuestra concepción, así como en nuestro compromiso a favor del proyecto jurídico moderno. Sin embargo, algunas precisiones se imponen de antemano. En primer lugar, en lo que concierne al concepto de “vulnerabilidad” y luego, en lo relativo a nuestro rechazo a distinguir entre el individuo y el sujeto de derecho.

## **El concepto de “vulnerabilidad”**

Remitámonos primeramente a la palabra “vulnerabilidad” tomada en su significado corriente. Recordaremos entonces, que el término es más bien reciente, ya que surgió con nuestra época moderna, más específicamente alrededor del siglo 19. Se trata en realidad, de la transmutación del término “vulnerario” del lenguaje médico antiguo. En sus orígenes, el vocablo se refería al individuo que luchaba contra heridas o enfermedades de orden físico. Por esto adquirió en primer lugar un significado relacionado al mundo de la farmacología al designar un remedio para estas heridas o enfermedades, para luego adquirir por metamorfosis, su sentido contemporáneo que lo relaciona con la “vulnerabilidad del

individuo”. El diccionario *Robert* le atribuye así dos significados principales a la palabra “vulnerabilidad”.<sup>3</sup> El adjetivo puede calificar a aquel que puede estar herido o aquejado (de un mal físico). De la misma manera, expresa la cualidad del que puede ser atacado fácilmente (de forma abstracta o en lo moral) o de quien no sabe defenderse (se dice, por ejemplo, que la inexperiencia hace a uno “vulnerable”). Lo que debemos recordar sobre todo, dentro de nuestra perspectiva, es que ser “vulnerable” no significa tener cierta “debilidad”.<sup>4</sup> Más que un ser que sufre de tal desventaja, el uso del término sirve para calificar al que se encuentra en una *situación o posición*. Se trata en este caso, de una situación o posición moral que lo hace más frágil de lo que es o debería ser normalmente. Ahora bien, en el plano de la existencia, como individuos, la “vulnerabilidad” nos concierne en el sentido de que compete esencialmente a la “condición humana”.

Esto deja ver en efecto, que nos referimos a la antinomia de la cual forma parte ineluctablemente la noción de “vulnerabilidad”. Es preciso constatar que aquel que no es “vulnerable” *se encuentra* protegido, blindado, acorazado, endurecido, inmunizado, insensible, en una palabra, “invulnerable”. Notamos precisamente, que todas estas palabras señalan en realidad que la vulnerabilidad -derivada de las *situaciones*- disminuye de acuerdo a las circunstancias. Estas palabras sólo se relacionan, pues, de una manera más o menos inexacta, siempre indirectamente, con el hecho existencial de la “vulnerabilidad” de la persona. Pues, aun el antónimo del vocablo “vulnerable” sólo puede calificar a aquel que se encuentra en una situación en la cual su vulnerabilidad ha sido puesta entre paréntesis; nunca podrá calificar a quien se encuentra en una situación en la cual su vulnerabilidad existencial haya sido suprimida, lo que consistiría en una contradicción de los términos. Pues, nunca podremos ser sino parcialmente invulnerables. Como personas siempre tendremos un “punto débil”, un talón de Aquiles que puede ser por definición, hasta la causa de nuestra perdición. La “vulnerabilidad” es entonces, consubstancial a la condición humana.

### **El individuo y el sujeto de derecho**

Para nosotros, el individuo y el sujeto de derecho son uno solo. Concretamente, en el plano de la acción, debemos simplemente recordar que según el proyecto jurídico moderno, el individuo que “actúa” lo hace necesariamente como sujeto de derecho. Ser “sujeto de derecho” significa, por consiguiente,



ocupar una posición potencial o actual que permita a uno o a varios individuos actuar de tal manera que el “derecho” será el resultado final de esta acción. Y tanto en el campo del derecho como en otros, los individuos son siempre “vulnerables” porque son humanos.

Debemos señalar ahora que esta manera de ver las cosas presupone que rechazamos el llamado concepto metafísico de los “dos mundos”. Dicho de otra manera, recusamos la opción abstracta según la cual el individuo y el sujeto de derecho pertenecen a dos universos diferentes. Según los protagonistas de este concepto, es el mundo metafísico (al cual pertenece la noción de sujeto de derecho) el que debe servir para juzgar al mundo “empírico”, que está habitado por individuos. Es el pensamiento especulativo, asociado a nombres como los de Kant, Fichte y Hegel, el que forjó e impuso tales teorías al sujeto del “derecho”. Por ejemplo, Alain Renault postula, en un espíritu fichto-kantiano, que:

“la idea de sujeto, precisamente en cuanto no se reduce a la de individuo, [...] implica [...] una trascendencia, un ir más allá de la individualidad”.<sup>5</sup>

Ahora bien, tal concepto condena al problema del “sujeto de derecho” a ser sólo una cuestión de metafísica circular que propone como interpretación un mundo que separa los conceptos utilizados, para definir o establecer un discurso fundacionalista. ¡En realidad se trata de un pensamiento estéril y ajeno a la tarea que consiste en dar cuenta de la verdadera condición de los sujetos de derecho! Es tiempo de admitir que la “prehistoria” de la filosofía jurídica “moderna” ya no es apropiada para la representación de nuestro proyecto jurídico contemporáneo y que esta necesita más bien puntualizar nuevas herramientas filosóficas.

Por consiguiente, toda teoría o filosofía del derecho debe más bien –respetando nuestros objetivos– afirmar la perspectiva de la acción del sujeto de derecho. Si el hombre es siempre un “ser particular” (y como tal un ser vulnerable), tenemos que entender la acción de cada individuo tomando en cuenta también su vulnerabilidad. De hecho, debemos pensar, sin lugar a dudas, que su acción está condicionada por ésta. Esto nos permitirá comprender mejor la complejidad de nuestra modernidad jurídica y sobre todo entender mejor por qué tantos sujetos de derecho, sin recursos que los ayuden a hacer un pacto con su vulnerabilidad, corren el riesgo de no lograr que se incline la balanza. Recordemos pues, que el orden jurídico moderno no es nuestra tabla de salvación, sino en realidad

un sistema complejo que podría por otro lado triturar la carne y el alma de quien cae en él.

### **Talleres abiertos**

Lo que podemos percibir por medio de las reflexiones anteriores, aunque todavía vagamente, es la manera en la que se perfila la problemática del “derecho” a la luz del concepto de “vulnerabilidad”. Pues, si todo sujeto de derecho es primeramente y ante todo un individuo “vulnerable” porque es humano, surge entonces el problema de la manera en la que debemos concebir la exigencia de su autonomía.

Siguiendo esta misma idea, nos preguntaremos cómo debe entenderse exactamente el problema inverso de su heteronomía, en otras palabras, el de la autoridad. Tal como veremos, es necesario considerar estos asuntos y los que se les puedan añadir, mediante el desvío de un concepto conducente al potencial democrático que encierra el proyecto jurídico moderno. Estas consideraciones nos llevan a las tres temáticas siguientes: la autonomía individual, la autonomía pública y la solidaridad; cada una considerada bajo el ángulo de su relación con la vulnerabilidad.

### **Vulnerabilidad y autonomía individual**

Tal como lo percibimos, principalmente como sujeto de derecho, el individuo lleva en sí dos formas de vulnerabilidad; una personal y otra relacional. Tratemos ahora de comprender estos matices, así como la manera en la que se construye la autonomía del actor jurídico. Pero para poder tratar adecuadamente estos dos aspectos, es necesario especificar de antemano el sentido que se le da a lo que conviene llamar la “exigencia de la autonomía individual”.

### **La exigencia de la autonomía individual**

La exigencia de la autonomía dentro del derecho precisa con una sagacidad particular el concepto moderno de “derecho” al unir –siempre dentro de una perspectiva decididamente “modernista”– sus dimensiones privada y pública, que aparecen así como dos laderas de una misma montaña.<sup>6</sup> Se trata entonces de una *exigencia*, y de ninguna manera de cualquier cosa dada.

Está comprobado que lanzarse al campo del llamado “derecho” se hace siempre por su cuenta y riesgo. La exigencia de la autonomía individual, que es por fuerza inherente a cada

individuo, constituye pues un preliminar no jurídico. La misma establece sin embargo, la “conciencia” y la “responsabilidad” que debe poseer todo sujeto de derecho para poder ser funcional. Dependiendo de los casos, el problema de la “conciencia” así como el de la “responsabilidad”, representarán, para decirlo metafóricamente, un catalizador, una falla potencial o hasta un fusible para nuestra vulnerabilidad.

Precisemos primeramente lo que está en juego por la exigencia de autonomía individual. Se pone en juego la posibilidad que tiene cada individuo (“auto” = “yo”) de hacer sus propias “leyes” (“nomos” = “ley”). En otras palabras, la autonomía hace aquí referencia a la capacidad que tiene un individuo de forjar por sí mismo su normatividad en función de lo que él considera que debe guiar su vida. Se trata, pues, de una gestión de construcción de “conciencia”. De esta manera, la autonomía se manifiesta en la lucidez que supone el acto de creación de tal normatividad personal. La autonomía se confirma de esta manera ante todo en la “presencia”, es decir, en las deliberaciones, los juicios, los cálculos, etc., que emanan de un individuo y lo llevan a determinar la conducta que debe adoptar para lo que él estima que es una vida al mismo tiempo “justa” y “buena”. Es pues, también en el plano de la “conciencia” que puede hacerse responsable con respecto de sí mismo y, en otro tono –y por lo tanto indirectamente–, con respecto de los demás.

### **Autonomía y vulnerabilidad**

El problema de la vulnerabilidad del individuo se sintetiza ahora en tres planos: el de la progresión hacia “la autonomía”, el de la tentación de trocar “autonomía” por “seguridad”, en forma de “heteronomía”, y finalmente, el de la “debilidad de la voluntad” con respecto a la disciplina que implica necesariamente la autonomía.

En lo que concierne a este primer aspecto de la relación entre vulnerabilidad y autonomía, podemos decir que la problemática ha sido maravillosamente explorada por la filosofía del desarrollo “moral”.<sup>7</sup> Llegar a ser “autónomo” representa un proceso que se aprende y que depende no solamente de las circunstancias de la socialización, sino también de la personalidad del individuo. En resumen, no todo el mundo logra desarrollar (u optimizar) los recursos que necesita para llevar a cabo las consideraciones, juicios, cálculos, etc., esenciales, o por lo menos pertinentes, al funcionamiento en sociedad. Resulta, que la autonomía no puede

concebirse como “un conjunto”, sino únicamente en toda su relatividad. De hecho, la autonomía se confirma como aptitud personal, y por lo tanto, también como capacidad cognitiva. Es ésta la que permite, gracias a la comprensión normativa y sus consecuencias, asegurar la coherencia durante el paso por las diferentes “etapas”, tal como las ha definido la psicología del conocimiento “moral”.

De ello se deduce específicamente que la autonomía, considerada de esta manera, debe ser evaluada subjetivamente por el individuo a quien concierne, al mismo tiempo que surge la posibilidad idéntica, esta vez del exterior, proveniente de los defensores de la autonomía, de manifestarse acerca del sentido que todos debemos dar a la afirmación de dicha autonomía. Agreguemos, sin embargo, que estas dos apreciaciones difícilmente armonizan, y que a menudo es inevitable una diferencia de puntos de vista. Surge así la necesidad, en el plano de la filosofía del derecho, de una reflexión común y crítica acerca de las condiciones mismas de la autonomía moderna. La vulnerabilidad acompaña al hombre en cada paso hacia la autonomía y lo enfrenta a su capacidad de lograrla. He aquí una declaración que nos permite guardar distancia en lo que concierne a cualquier relación de la autonomía con el criterio de la “autenticidad”,<sup>8</sup> que es por otro lado, muy poco riguroso.

Insistamos en el hecho de que la vulnerabilidad del individuo se manifiesta a menudo a través del rechazo a la autonomía, y ulteriormente, a través de la afiliación a las ideas, a los movimientos, a las “comunidades”, etc., de heteronomía.<sup>9</sup> En efecto, el individuo puede trocar su “libertad” y su autonomía para abrazar la seguridad, el calor, la “verdad” y la “revelación” que proponen esas fuerzas de la heteronomía.

Como lo demuestra magistralmente Erich Fromm, la modernidad viene acompañada también por el temor a la libertad y a la autonomía.<sup>10</sup> Y de este temor nace a menudo un deseo de “someterse”, de “obedecer”, de “servir”, o simplemente de “huir” de la libertad, de la posible independencia, para eclipsarse en favor de una lógica de la heteronomía. El peligro consiste precisamente en el hecho de que ésta, en su despliegue final, amenaza con negar totalmente la existencia del individuo.<sup>11</sup> En tales casos, la cuestión de la autonomía llega a ser la mayor parte de las veces completamente relativa y, en casos extremos, inexistente. Pues, son las “instrucciones” que vienen desde su exterior las que toman entonces, en la voluntad, el lugar que ha dejado vacante una

autonomía ausente. En derecho, el sistema de la “sharia” (o “ley” islámica) ilustra perfectamente tal abdicación de la autonomía en favor de la heteronomía. Sin embargo, es necesario admitir con toda lucidez que la autonomía se adquiere a menudo gracias a un proceso que tiene como punto de partida la heteronomía. De esta manera, algunas “sectas”, y sobre todo las protestantes, sirven a menudo de “facilitadores” que conducen al individuo desde la heteronomía hacia la autonomía. Por otro lado, esto está confirmado por el hecho de que tales “sectas” sólo pueden funcionar normalmente a través de la verbalización y la justificación pública, y que ponen en práctica, dentro de una lógica que seguramente no es intencional, una dialéctica de adquisición de las aptitudes sociales y cognitivas que pueden también contribuir a la autonomía del individuo.

Nuestro tercer ejemplo de manifestación de la vulnerabilidad del sujeto en el plano de su autonomía, se relaciona con el problema de la “debilidad de la voluntad”. No cabe duda de que hay mucho que decir al respecto.<sup>12</sup> Recordemos para empezar, que siempre existe irremediamente una brecha y a menudo, hasta un abismo entre autonomía teórica y autonomía práctica. La tentación, el deseo, el “mal”, etc., nos hacen vulnerables hasta el punto de llevarnos a cometer muchas veces actos que no corresponden para nada con nuestra “autonomía” teórica, compréndase aquí en el sentido de los puntos de referencia o guías “normativas” que nos hemos proporcionado para orientar nuestra vida. Como individuos, estamos de hecho constantemente tentados, no sólo por la trampa, la mentira, la facilidad, etc., sino que también, y en mucho menor grado, sin duda, nos vemos tentados a cometer diferentes formas de fechorías, delitos y crímenes. ¿No podemos afirmar, que si nuestra vulnerabilidad está en juego con estas opciones, de una manera que no es de seguro estrictamente determinista, Kant tenía tal vez razón cuando insistía en la dificultad de vivir a través de nuestra autonomía? Y si tenemos que responder en la afirmativa, ¿no nos coloca esto frente a la complejidad misma de toda psicología moral, frente al rompecabezas humano que representan las relaciones entre el “querer” y el “poder”?

Y esto se agrava considerablemente en situación de vulnerabilidad, como en el caso de dependencia o servilismo psicológicos, en los que la “voluntad”, así como el “conocimiento”, corren el riesgo de funcionar en balde. Lo cual viene a ser por lo demás, extremadamente preocupante en el caso de sumisión o de

huida; huida por medio del alcohol, de la droga u otra escapatoria. Cada uno de los esfuerzos que se realizan analíticamente con el propósito de sacar a la luz la “debilidad de voluntad” puede llevar a su vez a señalar la manera en la que el individuo se transforma a menudo en “objeto” sometido a diferentes formas de irracionalidad.

Lo que estas breves observaciones indican acerca de la vulnerabilidad puede servirnos ahora de trampolín. Nos demuestran que la cuestión de la vulnerabilidad es al mismo tiempo muy compleja y heteroclítica. En suma, es la concreción de esta “vulnerabilidad” del “yo”, principalmente dentro de la necesidad “relacional” de éste, la que representa la confirmación de ese mismo “yo”.

### **La vulnerabilidad del “yo”**

Comencemos por decir algunas palabras acerca de la vulnerabilidad de todo “yo”. Nos apoyaremos primeramente en el simple hecho de que no todos nacemos “iguales”. Las ficciones filosóficas o públicas (y aún “populares”) que proclaman que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho”<sup>13</sup> nos hacen olvidar a menudo que en realidad nacemos completamente desnudos y desprovistos. Todo depende efectivamente, de la acogida (o de la ausencia de acogida) que se reserve al recién nacido. Como recién nacido –el “yo” que forma parte de cada uno de nosotros– no es sino lanzado a (y a veces “rechazado” por) un mundo que no conocemos, y se encuentra sin otros recursos que aquellos que le puede proporcionar nuestro “medio” inmediato.

Si el herido y el enfermo representan, como lo hemos constatado anteriormente, el sentido común del concepto de vulnerabilidad, la situación del recién nacido simboliza hoy día el hecho mismo de la vulnerabilidad (aunque de manera emblemática en nuestros pensamientos y también en la “realidad”). Ahora bien, un recién nacido no está necesariamente “enfermo”, ni “herido”, pero su existencia sin embargo, es totalmente vulnerable, está sin defensa, puesto que su suerte depende por completo y sin apelación de aquel o de aquellos que lo acogen (o que rehúsan, llegado el caso, acogerlo) entre ellos. Si no hay nadie, o si aquella que lo trae al mundo le vuelve la espalda, el destino del recién nacido está escrito únicamente por y en la nada. La vulnerabilidad del recién nacido es en realidad completa. No posee una “naturaleza” real para sobrevivir, sino una dependencia integral de aquellos que aceptan cuidarlo. Sin un ser humano que lo acoja, el recién nacido simplemente muere, ya que no es capaz de

alimentarse ni protegerse a sí mismo. Evidentemente, es triste imaginar que perece sin jamás darse cuenta de que no había nadie que lo acogiese.

Debemos comprender pues, que todo individuo ha nacido dentro de una vulnerabilidad inicial y absoluta. Fue sometido, desde su nacimiento, a ser acogido por los “suyos”. Los partidarios del derecho natural clásico han querido distinguir aquí una “naturaleza”<sup>14</sup> que podía luego servir para elaborar, en un sentido fundamental, una interpretación muy particular del “derecho”. Tal concepción ya casi no tiene sentido a la luz de una representación actualizada de la modernidad jurídica. Por nuestra parte, nada podemos fundar, deducir o justificar, sino únicamente confirmar que el individuo está siempre complicado en una vulnerabilidad inherente a la acogida (o simplemente a los “suyos”).

En este sentido, lo que siempre debe interesarnos es esta lógica del recibimiento que nos dan los que nos rodean, ya que ésta es testigo de nuestra vulnerabilidad como seres “abandonados” en el mundo. Tiene que ver también con nuestra dependencia con respecto a la civilidad y a la humanidad que nos rodea. De ningún modo como “concepto”, *dixit* Hegel, sino como seres frágiles que dependen, al comienzo de sus vidas, y aun después, completa y ciegamente de los otros, y que sobre todo dependen, en concreto, de manera vital, de los recursos de aquellos que los acogen, en forma colectiva o individual. Consideradas de esta manera, la vida y la constitución de la psiquis individual son sólo un interminable juego de “acogida” que podemos más o menos dominar, unos mejor que otros. Del mismo modo se manifiestan, tanto el abismo que representa el imperativo de conformismo, así como el peligro de que este último se convierta eventualmente en el límite y el sentido mismo de una autonomía deformada o mutilada.

Es pertinente señalar pues, que una vulnerabilidad psicológica inicial nos hace depender de nuestro “medio”. Dependemos de una manera no determinista de la “acogida” que nos den los “nuestros”, o aun de la capacidad de enunciar y afirmar el “yo” en un acto lingüístico o por medio de una acción. Así pues, somos siempre tributarios de nuestros propios recursos, tanto psicológicos como sociales, y de nuestra posibilidad de aprovisionamiento, material, psicológico, social, etc. Y esto es así, para equilibrar y manejar, para actuar y comprender, para garantizar y avanzar en el plano individual. En este sentido, la vulnerabilidad del “yo” hace referencia a una construcción perpetua dentro de y con respecto a

un “nosotros” que se constituye sobre todo, en múltiples “yo”. Precisemos de paso, que tal posición tiene la ventaja, desde el punto de vista de la filosofía del derecho, de dejar abierta la cuestión de la formulación de un “nosotros” jurídico” moderno.

### **Vulnerabilidad relacional**

Nuestras reflexiones preliminares acerca de la vulnerabilidad del “yo” nos han permitido ya constatar la presencia y el papel que desempeñan los otros. Dentro de esta misma perspectiva, toda actitud “robinsonesca” debe ser excluida por motivo de irracionalidad: los “yo” se forman, se conforman, se deforman, se reforman y se “formatean” en el crisol de una multitud de relaciones intersubjetivas. Indudablemente, el “yo” constituye el resultado de un proceso de personificación y de socialización que apenas se contiene. Mas se trata de un proceso que depende siempre en primer lugar del ambiente, sobre todo, del medio familiar (o de aquello que lo reemplaza). En segundo lugar, se trata más bien de las relaciones de amistad y de los juegos interindividuales. En tercer lugar, se coloca la escuela (nacionalizada o no), y así sucesivamente. Por consiguiente, podemos decir que el “yo”, como sujeto central, se ilustra a través de innumerables círculos que se extienden cada vez más lejos, como muy bien lo representa la gota que cae en el agua y que desencadena un choque de expansión por medio de círculos concéntricos.

Si todo sale bien, el proceso de personificación y de socialización logra producir lo que se conoce como una persona de “calidad”, a saber, una persona que es capaz de descifrar y satisfacer las expectativas que otros tienen de ella, que sabe respetar a los demás y tomar en cuenta sus intereses, que sabe conducir su vida y fijarse objetivos razonables, una persona que sabe comunicar sus opiniones, sus intereses, sus propias expectativas, etc.

Sin embargo, el individuo es vulnerable en este proceso de personificación y socialización, y corre siempre el riesgo de salir del mismo “herido”, “fragilizado”, o peor aún, “destruido”. Todo depende en efecto, de hasta qué grado el individuo llegue a formarse como “sujeto”, es decir, como actor potencial y autónomo que puede confirmarse como tal en el espacio público jurídico.

*A contrario*, el individuo convertido en “objeto” de los deseos, los intereses, los planes, etc., de los otros —aun de aquellos que podemos suponer son más benévolos con él, como los amigos, los



allegados, los padres, la familia, la escuela, el Estado, etc., – corre siempre el riesgo, por el mismo hecho de ser vulnerable, de no formarse nunca integralmente como “sujeto”, sino de mirar de soslayo hacia una lógica unilateral de obediencia y de simples “retiradas”. Esto se agrava por otro lado, en las circunstancias en las que una persona joven, a causa de la explotación y la denegación se ve reducida a la condición de “nada” en favor de las gratificaciones sexuales, afectivas, ideológicas, etc., de otra persona. No olvidemos la diferencia de sexo, en la que la vulnerabilidad de una muchacha puede dejarla indefensa frente a una explotación sexual. Una explotación que sólo puede confirmar que ésta se encuentra en una posición de “minoría” y de “víctima”.<sup>15</sup> Sea como fuere, nuestra vulnerabilidad confirma que el proceso de personificación y socialización se realiza siempre a riesgo de nuestra “caída”.

En consecuencia, no debemos perder nunca de vista el hecho de que la personificación y la socialización se desarrollan en marcos sociales y que pueden, a través de mecanismos o de instituciones particulares, tener una influencia nefasta en la formación de un sujeto por el hecho de nuestra vulnerabilidad. Concretamente, los estereotipos sociales, éticos, raciales, de costumbres, religiosos, etc., pueden literalmente desviar el rumbo del proceso de personificación y de socialización: en primer lugar, al erigirse como una barrera que se convierte *de facto* en los límites de la formación de un sujeto, o al integrarse destructiva o desventajosamente al afirmar (aunque falsamente) “lo que yo/nosotros soy/somos”; o más concretamente, desviando el rumbo del proceso en una internalización de los prejuicios de los demás. La vulnerabilidad relacional se concreta, se problematiza y se dramatiza de esta manera a través de pruebas dolorosas que surgen en las diferentes etapas de situaciones de exclusión, marginalización, de minorías, etc., y se materializan por medio del hostigamiento, el *bullying*, la explotación, entre otros. Los dos niveles de explicación, colectivo e individual, pueden hasta combinarse en una lógica de refuerzo negativo el uno del otro, como es a menudo el caso cuando estereotipos marginales agravan significativamente la vulnerabilidad inicial del individuo. No debemos tampoco olvidar hasta qué punto la angustia psicológica, social o “étnica” del medio familiar se traslada a menudo al niño y destruye generalmente la confianza en sí mismo que es tan indispensable para afrontar los vaivenes de la existencia.

Resulta en vano, sin embargo, hacer cualquier tipo de inventario; existen sencillamente demasiados ejemplos. Sólo recordemos, dentro de nuestra perspectiva, que todos nos arriesgamos a sufrir de una manera o de otra durante el proceso individual de personificación y de socialización. Nuestra vulnerabilidad psicológica, social o simbólica nos convierte a menudo en la “presa” de nuestros semejantes. Como regla general, el proceso de personificación y de socialización se realiza a riesgo de no poder siempre proporcionarnos los “recursos” necesarios para funcionar correctamente. Aunque siempre sea posible, sin embargo, según sea el caso, sacar más o menos provecho de la vida moderna y sobre todo de afirmarnos y confirmarnos como un sujeto de derecho dentro del proyecto de una modernidad jurídica. Mientras desaparecen las heridas leves gracias al tiempo reparador, o simplemente, gracias al distanciamiento que puede proveer la madurez de adulto, queda el riesgo de que otras “llagas” no lleguen a sanar y se establezcan como barreras, incluso como “handicaps” relativos al potencial de llevar una vida social adulta. Según las experiencias vividas, cada uno puede evocar la impresión que le ha dejado el hecho de interactuar socialmente con un ser evidentemente “impedido” o que simplemente lleva una carga demasiado pesada para él. Ahora bien, si podemos a menudo descubrir instintivamente los estigmas de la existencia en los otros, ¿cómo podemos entonces reaccionar con aquellos que llevamos estos estigmas en silencio, sin poder verbalizarlos, incapaces de afrontarlos, y que somos seguramente aún más numerosos? ¿Cómo encarar una modernidad en movimiento cuando uno no puede ni siquiera enfrentarse a sí mismo?

### **Humano, demasiado humano**

La vulnerabilidad comprendida de esta manera no puede nunca ser apartada, suprimida o borrada de nuestra concepción de la existencia humana. Permanece como un elemento fundamental de nuestra condición y sólo podemos escapar de ella con la muerte. Ahora bien, estas observaciones nos permiten introducir una primera constatación en lo que se refiere al problema de los recursos.

En el juego subliminal que se establece entre el “yo” y el “nosotros” (tanto social y político como en la posibilidad de una modernidad jurídica), todo se resume en un asunto de “recursos”. Por un lado, se trata de los medios (incluyendo las aptitudes) que el individuo puede movilizar socialmente para expresarse de manera

conciente al utilizar el pronombre “yo” y para actuar asumiendo esta identidad. A este nivel, el individuo se encuentra irremediamente solo y dependiente de la composición de sus propios “recursos” (que provienen de su constitución psicológica particular) y de los que ha podido obtener a través de un proceso de socialización personal adecuado. La desigualdad en el plano del obrar “jurídico” encuentra a menudo su origen a este nivel. No olvidemos sin embargo, que este primer nivel se une por otro lado, a través de una antirobinsonada confesada, al problema de un “nosotros” que se forma por medio de múltiples “yo”. Pues, según lo que han revelado nuestras declaraciones, la vulnerabilidad de los “yo” nos lleva al asunto de un “nosotros” que se encuentra allí no sólo como condición, sino que puede también ocuparse de sí mismo como tal. Dicho de otra manera, y siempre dentro de la perspectiva de una filosofía del derecho modernista, el juego mismo de los “yo” nos aclara de otro modo el sentido hacia un “nosotros” que se autonomiza (con, por y en favor de los “yo”) como una toma en cuenta de nuestra “vulnerabilidad” humana en el plano político. Si ya hemos podido constatar que el “nosotros” se constituye para mitigar nuestras vulnerabilidades comunes, queda saber si la “vulnerabilidad de los “yo” no se traslada de otro modo al problema de la autonomía pública. Esta es una interrogante que nos disponemos a continuar en una nueva etapa.

### **Vulnerabilidad y autonomía pública**

Según lo ha indicado el uso léxico del concepto de “vulnerabilidad”, el individuo caracterizado por ésta es siempre un “yo”. Es *el* herido o aun *el* enfermo, es decir, siempre un “yo” que se encuentra en una situación o posición de fragilidad. Ahora bien, en lo que concierne a la modernidad jurídica, el problema de esta vulnerabilidad se vuelve más complejo cuando se le relaciona con el compromiso necesario del individuo dentro de y con respecto a la autonomía pública. De hecho, el “yo” que se compromete a ejecutar la autonomía pública de todos, choca contra dos “obstáculos” que afectan directamente su vulnerabilidad; y esto, en cuanto al derecho relativo de seleccionar, en reciprocidad, las normas, los derechos, las instituciones que desea honrar como válidas para la comunidad jurídica y política de la cual ha escogido formar parte. Vamos a definirlos, primeramente desde el punto de vista de la problemática de la conciencia democrática y luego, en lo que se refiere a la manipulación antidemocrática.

### **Vulnerabilidad y conciencia democrática**

Limitémonos aquí al concepto que defiende la idea de que la autonomía pública forma parte de un concepto “proceduralista” de la democracia, de manera que el funcionamiento y sobre todo el asunto de la cooperación en los procesos democráticos no dependa, en principio, nada más que de la conciencia (o mentalidad) democrática que los individuos, en reciprocidad, le concedan.<sup>16</sup> La democracia consiste en la capacidad que tienen las diferentes conciencias concernidas de manifestarse en reciprocidad, por procesos adecuados, y de seleccionar, en cooperación, como lo hemos indicado, las normas, los derechos y las instituciones, dignas de ellas. Cualquier cooperación democrática es, sin embargo, en ella misma, dependiente de la vulnerabilidad de los individuos.

La vulnerabilidad del individuo, con respecto a la “conciencia democrática” puede primero ser ejemplificada y ubicada en la escala cronológica. Representa en sí una hazaña histórica que las “conciencias democráticas” hayan podido manifestarse con autonomía y que hayan podido, mediante una larga marcha cronológica, arraigarse y vencer.<sup>17</sup> Con la definición que hemos dado de la exigencia democrática, resulta que la autonomía pública es sobre todo un fenómeno del siglo veinte y que ella está ampliamente circunscrita (en su origen) a un contexto occidental. Históricamente, las “leyes” (o simplemente: la normatividad pública) fueron impuestas en y por diferentes métodos de heteronomía, a saber por la Autoridad, el Poder, el Príncipe, la Religión, etc. Lo que quiere decir, en resumen, que la “normatividad pública”, por regla general, ha sido concebida como no-“autónoma”. La introducción de la autonomía pública, es decir, la posibilidad que tienen los individuos de hacer constar públicamente, recíprocamente, por procesos democráticos su propia “normatividad pública”, se ha realizado, sin embargo, de manera muy lenta y exclusivamente en un marco occidental. Tenemos, sin duda alguna, fragmentos históricos de una denominada legislación en diferentes “tribus” germánicas, pero es sobre todo durante la alta Edad Media que tuvo lugar el desarrollo –en las profesiones, en las Universidades, en las “ciudades”– de las primeras tentativas para hacerse cargo de una manera independiente del plan normativo que debe ser respetado por los individuos “en autonomía”. En resumen, la modernidad jurídica y política ha tomado aquí el relevo para instaurar un proceso lento y penoso que consiste en someter a los diferentes mecanismos estatales a una lógica de la autonomía pública. ¡Como lo hemos afirmado, es el siglo veinte que

representa aquí el momento crucial al permitir en lo sucesivo a la conciencia democrática manifestarse en el espacio público con miras a instituir la cooperación democrática!

Esta breve evocación histórica nos hace sentir inmediatamente que la “vulnerabilidad” del individuo, frente a la exigencia democrática de comprometerse en los procesos de selección de las normas, de los derechos, de las instituciones, etc., está en sí unida a la posibilidad de funcionar adecuadamente por el proceso democrático como un movimiento de cooperación, en reciprocidad con el otro. Se trata pues, en realidad, de hacerlo funcionar como un movimiento de aprendizaje de la cooperación, en donde lo que está en juego, así como el resultado, es el formar juntos una opinión pública que pueda guiar y administrar todo proceso democrático. En consecuencia, hay que rechazar todo discurso metafísico sobre el otro, sobre el “rostro del otro”, sobre “yo soy el Otro”, sobre el Otro “es el infierno”, y otras necedades que parecen una especie de monólogo,<sup>18</sup> para no recordar nada más que la confirmación de que el otro se encuentra siempre ahí como individuo con respecto a un proceso democrático que debe interpelarlo.

Lejos, pues, de toda reflexión sobre el “estatuto del otro”, (sociológico, antropológico, jurídico o metafísico), es conveniente, *a contrario*, insistir en el hecho de que el individuo posee una vulnerabilidad relativa al “sistema”, correspondiente a todo “sistema” existente. Tal y como lo expone Kafka en su novela *El proceso*<sup>19</sup> o quizá mejor *El castillo*,<sup>20</sup> tiene sencillamente razón: existe un obstáculo entre un individuo personificado y socializado y “la sociedad” que le es a menudo “extranjera” y donde él se siente justamente como “extranjero”, es decir, “objeto”.

Se trata de comprender que la sociedad nos tiende continuamente “trampas”, “obstáculos” y “barreras” que pueden ir en contra del individuo y de la comprensión misma de un proyecto de cooperación. No se trata de aprender de una vez para siempre los caminos de un laberinto social, sino de aprender que la vida en sociedad deviene, en sí misma, un “saber social” en la que se muestra, tanto la fuerza de ciertos individuos como la vulnerabilidad de los otros. En otros términos, el sistema social puede estar asociado a laberintos en proceso de “reconfigurarse” continuamente y donde la única cosa que puede contar es la capacidad social potencial que moviliza a un individuo para hacer frente a este sistema. Podemos decir que la vida social representa un tipo de “formación continua” con relación al individuo pero

igualmente y simultáneamente con respecto a las diferentes formas de interrelación codificadas y objetivadas como una organización social.<sup>21</sup>

La vulnerabilidad del individuo como actor en el mundo, nos revela un aspecto central del significado mismo de la vida en sociedad. La vulnerabilidad del individuo, comprendida como “del otro” en el sistema social, hace fracasar ciertamente toda falsa esperanza “ética”, pero nos revela sobre todo que la opacidad social forma parte integral de nuestra vida “moderna”, que no siempre dominamos por completo. Nuestra vulnerabilidad hace que, a menudo, en lugar de ser actores autónomos del sistema, nos encontremos unilateralmente como “destinatarios”. Si de hecho esto perjudica empíricamente nuestro papel de actor, *i.e.* sujeto, tal constatación sólo encontrará su sentido en el énfasis, contrafactual, de ese mismo papel y de la “traición” que debemos constatar.

Insistamos, dentro de esta perspectiva, en el hecho de que si cada individuo tiene en principio, el mismo privilegio y la misma libertad de influenciar la opción normativa que se lleva a cabo, la vulnerabilidad de cada persona hace que la situación se quede como una situación de desigualdad. Cada individuo es en realidad diferente: uno es fuerte, sabe expresarse bien, sabe cómo construir magníficamente redes sociales, sabe convencer, etc., mientras otros fracasan por completo. Es, por otra parte, esta vulnerabilidad del individuo la que ha inspirado el surgimiento de clubes, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, etc., para compensar todo esto. Realmente, como tantos intermediarios políticos, o “cuerpo intermediario” que pueden paliar la vulnerabilidad de un individuo con la fuerza de todos.<sup>22</sup> Pero aún tal solución no elimina el problema de la vulnerabilidad. Dicha solución la traslada al interior de las llamadas organizaciones como una problemática punzante que concierne a las “élites”; una problemática que no podemos retomar aquí.

Insistamos ahora en el hecho de que la vulnerabilidad se refiere igualmente a “la vista corta” que defienden a menudo los individuos. Si la autonomía política y la selección de normas tienen por objeto el aunar y optimizar los intereses de todos (*i.e.* “la vista larga”) es necesario el desarrollo de una mayoría de opiniones y de conciencias que tomen en cuenta esta dimensión. Específicamente, debemos superar la forma de vulnerabilidad que se manifiesta en la falta de confianza en sí mismo, en su propio juicio y en la seguridad necesaria para poder hacer compromisos con los demás.

Todo esto nos conduce, en resumen, a la afirmación de que cualquier “autonomía pública”, sobre todo en su forma consagrada por los procesos democráticos, necesita que los individuos tengan las aptitudes para comprometerse, comprenderse, intercambiar etc., con respecto a las proposiciones normativas que se les propusieron. En resumen, estos deben también experimentar la universalidad de sus selecciones.<sup>23</sup> Es necesario considerar también que la vulnerabilidad de los individuos deberá ser estabilizada sobre la base misma de la exigencia democrática de la modernidad, y al respecto los únicos postulantes con que contamos son las “normas” procesales.

### **La autonomía pública y la amenaza de heteronomía**

La problemática que rodea la “vulnerabilidad” del individuo y la conciencia democrática llega a ser preocupante con respecto a la amenaza que ejercen sobre ésta las fuerzas anónimas de heteronomía.<sup>24</sup> En realidad, las amenazas más peligrosas para la autonomía individual no son las que se pueden definir como tales y que operan a la vista y conocimiento de todos. El simple hecho de ser definibles para los individuos los hace más susceptibles a las críticas. De esta manera, entre las fuerzas de heteronomía las más peligrosas son indudablemente aquellas que se han vuelto “invisibles”, “evidentes”, “naturales” o “racionales” para los individuos; es decir, las fuerzas de la heteronomía en las cuales el individuo se convierte en una marioneta sin saber los hilos que lo hacen “bailar”. ¿Y cómo unas marionetas pueden vivir sin comprender los hilos que controlan sus vidas, sus ideas y sus destinos? La mayoría de las veces basado en criterios que no favorecen completamente sus intereses. Nuestra modernidad ha puesto en marcha, paradójicamente, dos fuerzas desconocidas de heteronomía: el sistema económico y el sistema administrativo, en las cuales se aloja un tercer subsistema moderno, el de los “medios”.

Cuando consideramos más de cerca el sistema económico, la primera cosa que conviene señalar es que en él se esconde una gran complejidad que se articula en subsistemas parciales que se especifican funcionalmente. En la actualidad se añade aquí a esto un proceso de universalización de la economía que en el crisol de un aumento en la “división de trabajo” más y más disperso y apartado, opera un cambio brusco con relación a esta complejidad.<sup>25</sup> Al mirar esto más de cerca, no podemos nada más que maravillarnos por la dinámica que anima el sistema económico

*moderno*, pero es para comprobar inmediatamente que el *humanismo económico clásico* parece haber desaparecido totalmente como señal distintiva. Lo esencial del sistema económico contemporáneo no es tanto hoy la acumulación del capital como el hecho de que esa acumulación se realiza gracias a regulaciones insensibles, por adaptaciones sistemáticas, las cuales, a pesar de su eficacia racional muy real en ciertos aspectos, escapan por definición a la toma de conciencia y de voluntad. El Mercado, sometido a la “mano invisible”, en realidad la Providencia, se ha convertido en la palabra clave, y como tal ha obtenido cada vez más y más la posición de “destino”, “natural”, “racional”, a pesar de los esfuerzos del Estado moderno al cual el hombre debe servir y al cual debe obedecer y acoplarse. El giro virtual de la economía moderna sólo fortalece la ideología de una dimisión necesaria del individuo. Este giro virtual se manifiesta por la llegada desde el 1980 del sector financiero a la posición de propulsor como la instancia “normativa”, para cualquier actividad económica. En la filosofía del derecho, por ejemplo, es Von Hayek quien representa mejor esta dimisión del hombre para encomiar el sistema económico.<sup>26</sup> Nadie, sin embargo, puede dudar que tal dimisión aumente y agrave la vulnerabilidad del hombre.

El sistema administrativo es el segundo sistema puesto en práctica por nuestra modernidad política y jurídica. Íntimamente vinculado al advenimiento del Estado contemporáneo, al utilizar normas llamadas “jurídicas” para gobernar, reglamentar, planificar, etc., el sistema administrativo se organiza a parte en una lógica “desde arriba” para hacer de los individuos y de sus vidas el objeto de sus acciones. Por una parte, esto ha permitido racionalizar amplios espacios de la vida en sociedad y sobre todo de aminorar muchas formas de disfunción y “de injusticias sociales”. Por otra parte, esto también ha servido para “objetivar” individuos. En realidad, el sistema administrativo ha tomado el control de sus vidas, o sencillamente se ha propuesto “delimitarlos”, definirlos y dirigirlos según criterios que se relacionan poco con los intereses de los individuos, pero más con el “presupuesto” o sencillamente con una cultura administrativa opaca. De este modo, los individuos no han sido confirmados en su autonomía, menos aún en su individualidad, sino que se han encontrado como clientes, usuarios, “consumidores” de servicios, y así sucesivamente. Al ayudar a individuos vulnerables, primero y ante todo, el sistema



administrativo se ha transformado así, paradójicamente, en un nuevo obstáculo que se erige en el camino.<sup>27</sup>

En este plano de la filosofía social, hay que añadir, sin embargo ahora, un subsistema que sirve a menudo de punto de unión en las sociedades modernas. Pensamos en los “medios” o simplemente en todas esas organizaciones que se especializan en los medios de comunicación de masas. Se trata, desde luego, de periódicos, revistas, libros, servicios de Internet, televisión, radio y otros. Por un lado, constatamos una anarquía saludable, por otro lado, son a menudo oligarquías o monopolios las que organizan, dirigen, y giran de acuerdo con las directrices ideológicas o sencillamente con los intereses que les dictan sus “jefes”. En cuanto a estos últimos, no hay que hacerse de ilusiones, la manipulación de la opinión pública forma hoy parte integrante de la vida en sociedad. Cuando los riesgos llegan a ser importantes, por ejemplo, en lo que concierne al asunto de la guerra, la intervención militar, etc., el problema del dominio de la opinión se vuelve primordial. No olvidemos que Estados Unidos no perdió la guerra de Vietnam en los campos de batalla, sino ante la opinión pública; lo que forzó a “desertar” los susodichos campos de batalla. En cuanto a nuestro tema, es oportuno recalcar que este problema del “dominio” de la formación de la opinión, dejando a un lado las razones para tal voluntad de “dominio”, equivale siempre, en principio, a la manipulación de dicho problema. Ahora bien, lo que constatamos a menudo es la ausencia de pensamiento crítico con respecto a los medios de comunicación. Pues, existe también el peligro, bien real, que se impongan sigilosamente la manipulación, la explotación, y la corrupción de la opinión pública, o sencillamente, el desvío del proyecto moderno de su anclaje en la autonomía de los individuos. Las conciencias democráticas son vulnerables, corruptibles y se dejan a menudo y fácilmente engañar por “el canto de las sirenas”.

La vulnerabilidad de los individuos frente a las fuerzas de la heteronomía se agrava, como acabamos de mencionar, por su “invisibilidad” y por el hecho de que los diversos monopolios de información (y el poder oligárquico que se añade a éstos) se convierten en el lugar “natural”, o “racional”, para la imposición de una opinión, de una “ideología del mundo” o de una manera unilateral de comprender los intereses sociales, políticos y económicos. El llamado fenómeno de rectitud “política”, “moral”, “ética”, etc., que hemos podido constatar en el transcurso de los últimos años, no representa aquí sino el símbolo de un

estrechamiento heterónomo, al imponerse ilegítimamente a la mente humana. Es en este sentido significativo observar los temas que ya no se discuten y en consecuencia, sirven para reforzar, en heteronomía a sus diferentes protagonistas.

### **Conciliar la autonomía pública y la individual**

¿No sería más necesario hacer constar que la autonomía individual y la autonomía pública son sólo los dos lados de una misma moneda, para de esta manera, reforzar el sentido democrático de nuestra modernidad? Al nivel al cual este asunto afecta nuestro tema de la vulnerabilidad, nos parece que la afirmación se impone. Dado precisamente que la vulnerabilidad de un individuo del mundo puede apenas asumirse según las premisas de la modernidad jurídica,<sup>28</sup> que al grado mismo donde el individuo puede confirmarse como actor, como sujeto, implica, en este sentido, que los procesos democráticos deben comprenderse como intermediarios para reforzar la autonomía de los ciudadanos, pero también para, democráticamente, crear instituciones sociales, políticas, normativas, que sean capaces de ayudar a los individuos a hacer las paces con sus vulnerabilidades. De esta manera, nuestras normas, nuestros derechos, nuestras instituciones, no son nuestros “amos”, sino maneras de proceder que nos permiten examinar juntos sobriamente el problema de nuestras “vulnerabilidades” como objeto mismo de una deliberación que pueda concretizarse dentro de nuestra modernidad jurídica actual.

### **Vulnerabilidad y solidaridad**

Admitamos que el recurso principal que poseen los ciudadanos para paliar sus “vulnerabilidades” es la solidaridad. En realidad, se trata de la capacidad que tienen los individuos para dejarse comprometer en actos de afiliación con otras personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y construir en su favor movimientos o eventualmente legislaciones solidarias. Si la solidaridad es la fuerza de los débiles, se trata de una fuerza pensada y comprendida dentro de los procesos democráticos, que hay que tomar en cuenta. Podemos incluso decir que desde 1970 los movimientos de solidaridad han cambiado ampliamente las circunstancias en el mundo occidental. Para nuestro propósito, dos temáticas pueden favorecerse: en primer lugar el problema de la vulnerabilidad con respecto a una legislación de solidaridad y, luego, la vulnerabilidad con respecto a una política de solidaridad.

### **Vulnerabilidad y política de solidaridad**

No existe aquí ninguna razón para reinventar la rueda. ¿Para qué reiterar imperfectamente lo que ya ha sido dicho de una manera ejemplar y que, además, nos indica la respuesta correcta? En realidad, la “parábola del buen Samaritano” tal y como la encontramos en los Evangelios, que cita los hechos y la “parábola” de Jesús, nos servirá de guía:

Pero él, queriendo justificarse a sí mismo, dijo a Jesús: “¿Y quién es mi prójimo?” Respondiendo Jesús dijo: “Un hombre descendía de Jerusalén a Jericó, y cayó en manos de ladrones, los cuales le despojaron; e hiriéndole, se fueron, dejándole medio muerto. Aconteció que un sacerdote descendía por aquel camino; vio al hombre y siguió de largo. Asimismo un levita llegó a ese lugar, vio al hombre y siguió de largo. Pero un samaritano, que iba de camino, vino cerca de él, y viéndole, fue movido a misericordia. Se acercó, vendó sus heridas, echándole aceite y vino, y poniéndole en su cabalgadura, lo llevó a un mesón y cuidó de él. Al día siguiente, sacó dos monedas de plata y las dio al mesonero y le dijo: “Cúidalo y si gastas algo más en él, yo te reembolsaré cuando regrese.” “¿Quién, pues, de estos tres te parece que fue el prójimo del que cayó en manos de los ladrones?” El legista contestó: “El que fue bondadoso con él.” Jesús le dijo: “Ve y haz tú lo mismo”.<sup>29</sup>

Dos respuestas se desprenden aquí para el problema de ¿“quién es mi prójimo”?<sup>30</sup> Primero, una respuesta universal y crística, luego una respuesta que se circunscribe a la solidaridad. En lo que se refiere primeramente a la respuesta universal y crística, hay que recalcar que se trata, ante todo, de un proceso de reconocimiento exterior en contra de cualquier juicio. Somos, recíprocamente, el uno para el otro, siempre el “prójimo”. Dicho de otro modo, ser el “prójimo”, es esencialmente el hecho de ser, de sentirse y comprenderse, como parte de la humanidad. No había en ese sentido nada en particular en el hecho de ser un Samaritano y seguramente no fue a causa de este hecho que él se detuvo y atendió a su prójimo. Era, como lo indica la parábola, porque fue “movido a misericordia”, porque se reconoció en él. Percibió al hombre en el espejo de su propia humanidad. Y naturalmente, el individuo en su vulnerabilidad concreta, ya que estaba herido. Se desprende, en consecuencia, una respuesta: podemos comprendernos, situarnos y apreciarnos como humanos, como seres que no tienen nada más que un Padre para el cual las

diferencias étnicas que tan cuidadosamente hemos mantenido y cuidado, no tienen, en realidad, ninguna importancia. Como lo dice la parábola, “cuidó de él.” Desde el principio, todo no era nada más que un acto de humanidad. Ser humano quiere decir comprender lo que significa vivir juntos como humanos, el uno para el otro. Que la parábola evoque implícitamente las palabras “ámense los unos a los otros”, en el cual el mensaje crístico del “sermón de la montaña”, no es sino un problema de coherencia y, desde luego, una interrogación de la fe en cuanto a este mensaje crístico.

Ahora bien, observemos que aquí no se trata ni de obligación ni de deber. Esta manera de pensar suponiendo o “estableciendo” obligaciones o deberes tiene muy poco sentido y falla su objetivo en el plan filosófico. El problema con el Fariseo (*i.e.* “*el sacerdote*”) o aún el Levita, no es que hayan olvidado cierta obligación o deber, sino simplemente, como se indica, es que no admitieron su humanidad. Son seres “incompletos”, seres que quizá estén ellos mismos “heridos” y de esta manera prisioneros de su propia “vulnerabilidad”, o más aun, seres que de ninguna manera han logrado descentrarse para ir hacia la fase de “adulto” para poder reconocer a alguien como el “prójimo”. En resumen, que no han conseguido ver las cosas de otro modo que no sea como Fariseos o Levitas. Por otra parte, en esto no hay nada de particular: no tenemos que ir muy lejos para entender que muchos comparten dicha mentalidad.

A donde queremos llegar al abordar en este momento la interpretación de esta parábola en la vertiente de la solidaridad, es que la pregunta “¿quién es nuestro prójimo?” no hace sino interpelar nuestra humanidad. Frente a tal “mentalidad” (sin obligación, sin deber, sino únicamente por un llamado crístico), nuestras respuestas relacionadas con esta pregunta corren el riesgo de ser muy variadas, muy personales y a menudo de estar sometidas a los vaivenes de las circunstancias y los acontecimientos.<sup>31</sup> En realidad, esto no puede ser de otra manera ya que, fuera de cualquier aspiración personal a la santidad, cada uno de nosotros se encuentra siempre sometido a la eventualidad de un mecanismo que puede desencadenar una simpatía, un acto o un “programa” de solidaridad. Es entonces en la capacidad para movilizar la perspectiva de solidaridad donde se ventila el problema. Desde luego, el mensaje crístico puede, de este modo, representar dicho mecanismo, y tanto mejor si este es el caso. Pero lejos de toda exclusividad, otras fuentes o simplemente recursos,

pueden también permitir llegar al mismo resultado. En cuanto a esto último, es a partir de múltiples influencias “ideológicas” o sencillamente: de conceptos sobre la “justicia social” o la “vida buena” para todos, que el hombre y la mujer modernos pueden hoy reflexionar sobre el problema de la solidaridad. De esta manera la solidaridad se precisa, con toda lucidez, como un problema de compromiso, de la capacidad para decir sí o no, de organizarse y proponer otros arreglos en el plano de las normas, de los derechos y de las instituciones, en beneficio del hombre lastimado, del individuo vulnerable.

No puede ser de otra manera, pues, en resumidas cuentas, es siempre el individuo quien pasa juicio sobre el problema de: “¿quién es mi prójimo?”, y quien se compromete a favor del individuo vulnerable. Que ese juicio pueda estar incompleto, que ese juicio pueda perderse y caer en los laberintos de la falta de humanidad, no necesita recalcar.<sup>32</sup> Pero existen otras tantas razones para unir ese juicio personal con un juicio impersonal tan ejemplarmente representado por el proceso “jurídico”. Es por otra parte a esto a lo que queremos llegar finalmente.

### **Vulnerabilidad y legislación de solidaridad**

Consideremos en este momento la solidaridad como el recurso clave para obrar juntos y para superar y mitigar la vulnerabilidad de uno y el otro. El problema de la solidaridad obliga casi al individuo a mezclarse con los otros individuos para poner remedio a su propia vulnerabilidad. Se trata, en realidad, de una lógica de mosquetero: “uno para todos y todos para uno”, en donde los “débiles”, o sencillamente los que necesitan la solidaridad de los otros, buscan adquirir la fuerza necesaria para obrar en el espacio público.

Sin embargo, hay que insistir primero en el hecho de que no debemos considerar el problema de la solidaridad como un dato (innato) ni como una “obligación”. Examinémoslo más bien como una fuerza “social” que puede construirse, que puede ser solicitada y que puede comprometer a los individuos. De esta manera la “solidaridad” representa un recurso propio a los individuos que puede, bajo ciertas condiciones, ser movilizadado, y respaldado por ellos, tanto individual como colectivamente. Concebida de este modo, la relación con la vulnerabilidad humana salta a la vista: la vulnerabilidad de otro individuo puede, sencillamente, movilizar nuestras solidaridades, incitarnos a ayudar a aquel que es vulnerable o hasta solicitar medidas políticas, sociales o

económicas, para fortalecer la posición sustentada por un individuo o una categoría de individuos. En lo que se refiere al derecho, la solidaridad se materializa en el plano del derecho nacional en una llamada legislación de solidaridad, y en el plano internacional, en una legislación de solidaridad como el sistema de la ONU de los derechos del hombre.

En lo que se refiere particularmente a la legislación nacional de solidaridad, podemos decir que nuestra visión cambia desde el momento en que abandonamos una concepción metafísica o sencillamente “moral/ética”, para *a contrario*, no considerar nada más que el sujeto de derecho. Desde el momento en que podemos entender que el individuo y el sujeto de derecho son uno solo, ya no podemos ver el mundo de la misma manera. La vulnerabilidad de los individuos y el destino que le reserva la sociedad moderna, lo encontramos diariamente en los rasgos de hombres, de mujeres y de niños que ya no funcionan, que están “acabados”, “extenuados”, “destrozados” y que dejan que la vida continúe. Los encontramos como hombres, mujeres, niños, que han sucumbido a las garras del alcohol, de los estupefacientes, medicamentos, etc., o sencillamente, que se encuentran perdidos en algún mundo aparte en donde reinan la depresión, el desespero, o alguna enfermedad mental. Se trata de individuos que han fracasado tantas veces en la vida que han perdido toda la confianza en ellos (y en los otros) y sobre todo, han perdido la esperanza en uno u otro sentido. La única fuerza que puede asegurar una legislación a favor de ellos es la solidaridad.

Recordemos que de lo que fue, en el mundo occidental durante el transcurso de los siglos 19 y 20, la “legislación obrera” o el “derecho al trabajo” se constataron los estragos que había causado la industrialización y la falta de seguridad: la vulnerabilidad de un trabajador (y en este caso también de todas las personas que dependían de él) y su “inhabilitación” inmediata luego de un accidente del trabajo, quedó de manifiesto por la proximidad de la situación de ellos, es decir, de los otros trabajadores. Estos provocaron acciones políticas cada vez más concentradas e inteligentes para socorrer a aquellos que pagaron así el precio del desarrollo industrial y económico. La legislación de las solidaridades que fueron instauradas en el mundo del trabajo prueba, de esta manera, la proximidad de la fuerza que éstas han exigido. Es también esta cercanía la que luego se pierde, por el hecho de que la legislación de solidaridad se convierte en un

dominio de funcionarios, de trabajadores sociales, de especialistas en salud mental, etc.

Queremos señalar que la solidaridad debe manifestarse con los que humanamente caen debido a sus vulnerabilidades. Necesitamos hoy más que nunca que la luz se enfoque hacia los efectos nefastos que producen la aceleración de la economía o los cambios sociales.<sup>33</sup> Hoy en día necesitamos más de ese enfoque porque la eliminación del poder económico, que constatamos con la globalización de la economía, hace que la toma de conciencia necesaria a toda solidaridad haya sido también eliminada. Dicho de otro modo, una especie de “deshumanización” corre el riesgo de establecerse hoy día, tal y como lo demuestra la danza desenfrenada que gira alrededor del mercado. Ahora bien, los movimientos de solidaridad son cada vez más necesarios precisamente porque nuestras sociedades en el plano humano tienen que incrementar constantemente sus inversiones para lograr esa solidaridad. Y sucede lo mismo en el plano internacional en lo que se refiere a los derechos del hombre.

A simple vista puede parecer extraño el comparar y concebir el sistema internacional de los derechos del hombre como un acto de solidaridad. Hay que entender, pues, que el sistema de la ONU de los derechos del hombre era sólo al principio, un compromiso de los estados; esos estados que a menudo representan la mayor amenaza para sus propios ciudadanos. Es en este plano que la solidaridad y el cosmopolitismo pueden intervenir con miras a derribar el problema de las “fronteras” o de los “privilegios del Estado-nación” para favorecer una toma en cuenta real de la situación de los últimos beneficiarios de esos “derechos del hombre”, a saber, los individuos. Lo que, en efecto, ocurrió a partir de los años sesenta y setenta, de manera privilegiada en los países occidentales, en donde los diferentes movimientos de solidaridad se propusieron diferenciar las formas distintas de los derechos del hombre como “autónomos” e “independientes” del derecho internacional de los estados soberanos.

¡Sustentamos que la “mención” constante y la producción de datos precisos en cuanto a la situación de los derechos del hombre en cada país del mundo sencillamente han cambiado el clima político! Podemos, en esta perspectiva, recordar cómo el problema de los derechos del hombre y la solidaridad con los pueblos en Europa del Este, todavía bajo el imperio soviético antes de 1989, cambiaron la faz del mundo. Recordemos una vez más la situación en América latina en los años setenta en donde fueron los

generales quienes expulsaron a los demócratas, a menudo en baños de sangre y en guerras civiles. Hubiéramos podido añadir todavía otros ejemplos, pero más allá de cualquier enumeración, que en sí no tiene sentido, conviene insistir en el hecho de que los movimientos de solidaridad han sido primordiales, centrales e indispensables en ese proceso de cambio.

En realidad, el sistema internacional de los derechos del hombre ha sido necesario y lo es todavía, para proteger al individuo: porque si recordamos los diferentes “derechos” en cuestión, es preciso constatar que se trata por regla general, de la protección que atañe directamente al problema de la vulnerabilidad del individuo. Algunos ejemplos pueden ilustrarlo en lo que concierne a las minorías, las cuales son a menudo objeto de masacres, deportación, expropiación, discriminación, exclusión, ostracismo, intolerancia, xenofobia, racismo, antisemitismo, ignorancia y así sucesivamente. Constatamos que la vulnerabilidad de la minoría en esas situaciones ha cambiado debido a la protección de los derechos del hombre. Quizá otro ejemplo sea la mujer, (o sencillamente la feminidad), eternamente objeto de discriminación, de intolerancia, de explotación. Una vez más, ¿podemos probar que la vulnerabilidad de la mujer ha sido tomada en consideración y que se ha erigido una barrera del “derecho” que no se debe atravesar? Ahora bien, para que todos esos “derechos” sigan siendo ventajas para minorías o mujeres y que no representen únicamente palabras sin sentido, es necesario que la problemática de los derechos del hombre coincida con el horizonte mismo de una modernidad jurídica. Somos conscientes de que esa problemática desvirtúa parcialmente la cuestión misma de la eficacia de esos derechos en países que no tienen a menudo ninguna tradición o poseen una tradición parcializada o deformada desde el punto de vista jurídico, y donde es necesario dejar trabajar los derechos del hombre en lugar de esta tradición ausente.

### **Una barrera en contra de la violencia**

El único escudo, la única barrera eficaz en contra de la violencia es la acción de los hombres y de las mujeres. Corresponde a ellos, a “todos”, forjarse ese escudo “fundamental” en contra de la violencia del hombre contra el hombre, y de asegurarse que la violencia que hace daño, se transforme y se transmute en palabras que puedan ser comprendidas.<sup>34</sup> En la lógica de la vulnerabilidad, hay que moverse hacia la “víctima”,



hacia aquel que se ha convertido en objeto de la violencia del otro, hacia aquel a quien la violencia le causa daño.

### **Palabras finales**

Nadie se asombrará de que al final del recorrido experimentemos cierta frustración: hay tanto más que añadir, precisiones que aportar o sencillamente, otros problemas que plantear. El que discute una problemática tan compleja como la que acabamos de recorrer con respecto a la noción de “vulnerabilidad” no puede nada más que sentir cierta insatisfacción debido al hecho de que cada uno de los temas propuestos se une a otros y que en resumidas cuentas, es casi todo el proyecto de una modernidad jurídica que debe ser explicada.

Si debemos resumir, en el terreno de la filosofía del derecho, la enseñanza que se obtiene de nuestra exploración, recordaremos sencillamente, que el “derecho” no constituye la panacea en lo que se refiere a nuestra “vulnerabilidad” humana. A menudo el “derecho” sólo es una amenaza más en contra del individuo, y el que cae entre las manos de los abogados, se arriesgaría a pagar por mucho tiempo y a encontrarse, al final, más desprovisto que nunca. Como la posibilidad del derecho presupone una igualdad formal en contra de todos los hechos contrarios, la vulnerabilidad del individuo, su falta de recursos psicológicos y sociales, todo esto unido la mayoría de las veces a la pobreza, causan a menudo el fracaso de la susodicha posibilidad del derecho. Peor aún, como lo hemos indicado, es frecuentemente el derecho lo que se vuelve en contra del individuo como una carga más para un yugo que ya es demasiado pesado. El que la cuestión del derecho esté a menudo ambigua, no debe, sin embargo, desanimarnos, sino que debe más bien siempre alentarnos con el fin de tomarle el “pulso” a nuestra realidad jurídica.

### **NOTAS**

<sup>1</sup> Este artículo es una traducción de « *Vulnérabilité, Droit et Autonomie, un Essai sur le Sujet de Droit* » originalmente publicado en *Considerations juridico-philosophiques*, Québec, *Les Presses del Université Laval*, Coll. Diké, p. 5-33. La incorporación del mismo en la Revista *Ethos Gubernamental V*, constituye su primera publicación en Español o Inglés.

<sup>2</sup> A propósito del significado de la expresión “proyecto jurídico moderno”, ver, Bjarne Melkevic, *Rawls ou Habermas. Une question de philosophie du droit*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Diké », 2002.

<sup>3</sup> Paul Robert, *Le Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, le Robert, 1966, sexto tomo, p. 874.

<sup>4</sup> Notemos sin embargo, que como resultado de cierta extensión semántica, la “vulnerabilidad” tiende a parecerse hoy, de manera inapropiada a la noción de “debilidad”, por ejemplo cuando se habla de la “vulnerabilidad” militar, alimentaria, monetaria, etc., de un país.

<sup>5</sup> Alain Renault, *L'individu. Réflexions sur la philosophie du sujet*, Paris, Hatier, coll. Optiques Philosophie no 211, 1995, p. 61-78. Ver también, del mismo autor: *L'ère de l'individu*, Paris, Gallimard, 1989, p. 258-299; *Kant aujourd'hui*, Paris, Aubier, 1997, p. 187-232.

<sup>6</sup> Jurgen Habermas, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard, 1998, p. 275-286. Ver también del mismo autor: *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>7</sup> Jean Piaget, *Le jugement moral chez l'enfant*, Paris, PUF, 1973; Piaget, *Le jugement et le raisonnement chez l'enfant*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé, 1978; Lawrence, Kohlberg, *The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice*, San Francisco, Harper & Row, 1981; L. Kohlberg, C. Levine & A. Hewer, *Moral stages: a current formulation and a response to critics*, Basel & New York, Karger, 1983. Ver también, J. Habermas, *Morale et communication*, Paris, Cerf, 1986.

<sup>8</sup> Gerald Dworkin, *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; «The Concept of Autonomy», en J. Christman (dir.) *The Inner Citadel: Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, 1989, p. 54-62.

<sup>9</sup> En el texto que nos ocupa, “heteronomía” o “fuerza de la heteronomía”, se entenderá siempre como lo opuesto a la “autonomía”, es decir, como la “ley” o la normatividad desarrollada por otro con el fin de someternos a ella. En el plano concreto, la heteronomía se materializa en la autoridad, el poder, el príncipe, etc. Sobre este tema, ver, Emmanuel Kant, *Métaphisique des moeurs*, Tomo 1, Paris, GF-Flammarion, 1994, p. 124 en adelante.

<sup>10</sup> Erich Fromm, *La peur de la liberté*, Paris, Buchet-Chastel, 1963.

<sup>11</sup> E. Fromm, *La passion de détruire: anatomie de la destructivité humaine*, Paris, Laffont, 1975.

<sup>12</sup> Ruwen, Ogien, *La faiblesse de la volonté*, Paris, FUF, coll. « Philosophie morale », 1993; G.W. Mortimore (dir.), *Weakness of Will*, London, Macmillan, 1970; Stroud & C. Tappolet (dir.), *Weakness of Will and Practical Irrationality*, Oxford, Oxford University Press, 2003; D. Davidson, « How is weakness of the will possible? », en J. Feinberg (dir.), *Moral Concepts*, Oxford, Oxford University Press, 1970; R. Dunn, *The possibility of Weakness of Will*, Hackett, 2002.

<sup>13</sup> *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*, art. 1. Precisemos que negar un significado del concepto “igualdad” en el plano del “hecho”, factual, no debe interpretarse aquí como un rechazo de una promesa política o jurídica de “igualdad”. Es necesario precisar simplemente que la noción de igualdad no tiene ningún sentido en el plano factual y que sólo tal precisión puede permitirnos luego comprender el papel “normativo” que esta noción puede desempeñar eventualmente en los planos político y jurídico. Precisemos también que sólo semejante comprensión nos permite entender la tensión, muy modernista, entre “factualidad” y “normatividad”.

<sup>14</sup> Ulpian, *Digeste*, 1, 1, 3: “El derecho natural es lo que la naturaleza enseña a todos los seres animados; este derecho, en efecto no es propio de la especie humana, sino de todos los seres animados, de todos aquellos que nacen sobre la tierra o en el mar, así como de las aves; de aquí surge la unión del

macho y de la hembra, que nosotros llamamos matrimonio; y de éste la procreación y la educación de los hijos, etc., [...]”. Sobre este tema, ver Michel Villey, *La formation de la pensée juridique moderne*, Paris, Montchrétien, 1975, p. 472.

<sup>15</sup> Ver, Lukas, K. Sosoe « La victime : pour une approche étique du corps meurtri », en Paul Dumouchel (dir.), *Comprendre pour agir, Violences, Victimes et Vengeances*, Québec/ Paris, Presses de L’ Université Laval/ L’Harmattan, 2000, coll. « Diké », p. 65-88.

<sup>16</sup>B. Melkevik, Rawls ou Habermas. Une question de philosophie du droit, op.cit., p. 65-99.

<sup>17</sup> Boris De Wiel, *Democracy: A history of Ideas*, Vancouver, UBC Press, y Seattle, University of Washington Press, 2000 ; traducción francesa: *La démocratie: histoire des idées*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, collection Zêtesis, 2005. Ver también J. Dunn, *Democracy: The unfinished journey*, 508 BC to AD 1993, Oxford, Oxford University Press, 1992.

<sup>18</sup> Lo que quiere decir que todas nuestras reflexiones se presentan en sentido inverso a cualquier “metafísica del sujeto”. *Contra*, ver por ejemplo E. Lévinas, *Humanisme de l’autre homme*, Montpellier, Fata Morgana, 1972 (1987); *Entre nous. Essais sur le penser-à- l’autre*, Paris, Grasset, 1991; *Hors sujet*, Saint-Clément la Rivière, F. Morgana, 1987 ; *Le temps et l’autre*, Paris PUF. 1983.

<sup>19</sup> Franz Kafka, *Le procès*, Paris, Gallimard, 1972.

<sup>20</sup> F. Kafka, *Le Château*, Paris, GF-Flammarion, 1995.

<sup>21</sup> J. Habermas, *Théorie de l’agir communicationnel*, 2 vol., Paris, Fayard, 1987. Cf. N. Luhmann, *La légitimation par la procédure*. Québec, Presses de l’Université Laval, coll. Diké, 2001 (repris par le Cerf, Paris, coll. « Passages », 2001).

<sup>22</sup> B. Melkevik, “Intérêts particuliers, intérêts généraux et corps intermédiaires » en J. Boulad-Ayoub y L. Bonneville (dir.), *Souverainetés en crise*, Québec/Paris, Presses de l’Université Laval/L’Harmattan, coll. « Mercure du Nord », 2003, P 101-113 ; tomado en este volumen.

<sup>23</sup> J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997.

<sup>24</sup> Podemos hacer aquí una analogía con lo que nos dice E. Kant en lo relativo a la heteronomía en el plano de la construcción individual de la “voluntad”: “Cuando la voluntad busca la ley que ha de determinarla en algún otro lugar diferente a la aptitud de sus máximas para su propia legislación universal, y, por lo tanto, sale fuera de sí misma a buscar esa ley en la constitución de alguno de sus objetos, produce entonces siempre heteronomía. No es entonces la voluntad que se da a sí misma la ley, sino que es el objeto por su relación con la voluntad, el encargado de dar tal ley”. (*Métaphysique des moeurs*, tome 1, op. Cit., p. 124).

<sup>25</sup> B. Melkevik, “Prolégomènes à une problématique: mondialisations et droit », en H. Pallard y S. Tzitzis (dir.), *Les droits fondamentaux devant la mondialisation*, Québec, Presses de l’Université Laval, coll. « Diké », 2004, p. 109-127. Una traducción italiana de este artículo, titulado “Mondializzazioni e diritto: prolegomeni ad una problematica”, está publicada en *Nuevo Sviluppo*. Rivista semestrale du Scienze Umane (Roma), No 1, 2004.

<sup>26</sup> F.A. [von] Hayek, *Droit, législation et liberté*, trois t, Paris PUF, 1973, 1976, et 1979. Para una crítica de Hayek, ver B. Melkevik, *Réflexions sur la philosophie du droit*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2000, p. 133-151.

<sup>27</sup> J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, *op. cit.*, tome 1: Rationalité de l'agir et rationalisation de la société, p. 265-281.

<sup>28</sup> Ver B. Melkevik, *Rawls ou Habermas. Une question de philosophie du droit*, *op. cit.*, p. 24-31 y 45-62.

<sup>29</sup> La Bible, Luc. 10.

<sup>30</sup> Recordemos el asunto Donaghue c. Stevenson, [1932] A. C. 562 {Chambre des Lords}, y las palabras de Lord Atkin: "El mandamiento "Tú amarás a tu prójimo" se convierte en derecho en "Tú no perjudicarás a tu prójimo." Y a la pregunta del abogado: "¿Quién es mi prójimo?", se ofrece una respuesta restrictiva [...] ¿Quién es pues mi prójimo en derecho? La respuesta parece ser la siguiente: "las personas que se encuentran tan cerca y tan afectadas por mi acto que es razonable que piense en ellas cuando examino los hechos o las omisiones de que se trata" (cita según la traducción de D. Poirier, *Sources de la common law*, Cowansville, (Québec) Bruxelles, Y. Blais/Bruylant, (p. 79-80). Recordemos también que el asunto que se trata instauró el principio de la responsabilidad de los daños del fabricante y además la responsabilidad civil delictiva. Consultar también Lord A. Thompson Denning, *The Changing Law*, London, Stevens, 1953. p. 106-109. Con respecto a Lord Atkin of Aberdovey, ver G. Lewis, *Lord Atkin*, London, Butterworths, 1983.

<sup>31</sup> Ver B. Melkevik, "La solidarité, la philosophie et notre présent" en *Réflexions sur la Philosophie du droit*, *op. cit.*, p. 17-33.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 23-26.

<sup>33</sup> B. Melkevik, "Prolégomènes à une problématique: Mondialisations et droit", *loc. cit.* Ver también A. Giddens, *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, New York, Routledge, 2000.

<sup>34</sup> Sergio Cotta, *Pourquoi la violence? Une interprétation philosophique*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Diké », 2002.

## REFERENCIAS

- Cotta, S. 2002. *Pourquoi la violence? Une interprétation philosophique*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Diké ».
- Davidson, D. 1970. « How is weakness of the will possible? » in J. Feinberg (dir.), *Moral concepts*, Oxford, Oxford University Press.
- DeWiel, B. 2000. *Democracy: A History of Ideas*, Vancouver, UBC Press, et Seattle, University of Washington Press, (translated in French: *La démocratie: histoire des idées*, Québec, Les Presses de l' Université Laval, collection Zétêsis, 2005).
- Dunn, J. 1992. *Democracy: The unfinished journey, 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press.
- Dunn, R. 2002. *The Possibility of Weakness of Will*, Hackett.
- Dworkin, G. 1988. *The Theory and Practice of Autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dworkin, G. 1989. « The Concept of Autonomy », in J. Christman (dir.), *The Inner Citadel: Essays on Individual Autonomy*, New York, Oxford University Press, p. 54-62.
- Denning, A. T. 1953. *The Changing Law*, London, Stevens.
- Fromm, E. 1963. *La peur de la liberté*, Paris, Buchet-Chastel.

- Fromm, E. 1975. *La passion de détruire: anatomie de la destructivité humaine*, Paris, Laffont.
- Giddens, A. 2000. *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*, New York, Routledge.
- Habermas, J. 1986. *Morale et communication*, Paris, Cerf.
- Habermas, J. 1987. *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 vol., Paris, Fayard.
- Habermas, J. 1997. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Habermas, J. 1998. *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Fayard.
- Hayek, F. A [von]. 1973, 1976, 1979. *Droit, législation et liberté*, 3 volumes, Paris, PUF.
- Kafka, F. 1972. *Le procès*, Paris, Gallimard.
- Kafka, F. 1995. *Le Château*, Paris, GF-Flammarion.
- Kant, E. 1994. *Métaphysique des mœurs*, Tome 1, Paris, GF-Flammarion.
- Kohlberg, L. 1981. *The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice*, San Francisco, Harper & Row.
- Kohlberg, L., Levine, C. & Hewer, A. 1983. *Moral stages: a current formulation and a response to critics*, Basel & New York, Karger.
- Lévinas, E. 1972 (1987). *Humanisme de l'autre homme*, Montpellier, Fata Morgana.
- Lévinas, E. 1983. *Le temps et l'autre*, Paris, PUF.
- Lévinas, E. 1987. *Hors sujet*, Saint-Clément-la-Rivière, F. Morgana.
- Lévinas, E. 1991. *Entre nous. Essais sur le penser-à-l'autre*, Paris, Grasset.
- Lewis, G. 1983. *Lord Atkin*, London, Butterworths.
- Luhmann, N. 2001. *La légitimation par la procédure*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Diké, (Republish in Paris, Cerf, coll. « Passages », 2001).
- Melkevik, B. 2000. *Réflexions sur la philosophie du droit*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Diké.
- Melkevik, B. 2000. « La solidarité, la philosophie et notre présent », in *Réflexions sur la philosophie du droit*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. Diké, p. 17-33.
- Melkevik, B. 2002. *Rawls ou Habermas. Une question de philosophie du droit*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Diké », (Spanish translation: « Rawls y Habermas. Un debate de filosofía del derecho », Bogotá Colombia), Universidad Externado de Colombia, coll. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho no. 42, 2006. Traduction par Claudia Cáceres Cáceres).
- Melkevik, B. 2003. « Intérêts particuliers, intérêts généraux et corps intermédiaires », in J. Boulad-Ayoub and L. Bonneville (dir.), *Souverainetés en crise*, Québec/Paris, Presses de l'Université Laval/L'Harmattan, coll. « Mercure du Nord », p 101-113.
- Melkevik, B. 2004. « Prolégomènes à une problématique: mondialisations et droit », in H. Pallard and S. Tzitzis (dir.), *Les droits fondamentaux devant la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. «Diké», p. 109-127. (In italian: « Mondializzazioni e diritto: prolegomeni ad una problematica », Nuovo Sviluppo. Rivista semestrale du Scienze Umane (Roma), no 1, 2004, p. 19 – 35.
- Mortimore, G. W. (dir.). 1970. *Weakness of Will*, London, Macmillan.

- Ogien, R. 1993. *La faiblesse de la volonté*, Paris, FUF, coll. « Philosophie morale ».
- Piaget, J. 1973. *Le jugement moral chez l'enfant*, Paris, Presses universitaires de France.
- Piaget, J. 1978. *Le jugement et le raisonnement chez l'enfant*, Neuchâtel, Delachayx et Niestlé.
- Poirier, D. 1996. *Sources de la common law*, Cowansville (Québec)/Bruxelles; Y. Blais/Bruylant.
- Robert, P. 1966. *Le Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert.
- Renaut, A. 1995. *L'individu. Réflexions sur la philosophie du sujet*, Paris, Hatier, coll. « Optiques Philosophie » no. 211.
- Renaut, A. 1989. *L'ère de l'individu*, Paris, Gallimard.
- Renaut, A. 1997. *Kant aujourd'hui*, Paris, Aubier.
- Sosoe, L. K. 2000. « La victime: Pour une approche éthique du corps meurtri », in Paul Dumouchel (dir.), *Comprendre pour agir. Violences, Victimes et Vengeances*, Québec/Paris, Presses de l'Université Laval/L'Harmattan, coll. « Dikè », p. 65-88.
- Stroud, S & Tappolet, C. (dir.). 2003. *Weakness of Will and Practical Irrationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Villey, M. 1975. *La formation de la pensée juridique moderne*, Paris, Montchretien.

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Bjarne Melkevik* es graduado en Derecho de la Universidad de Oslo Noruega; y es Doctor en Derecho de la Universidad de Paris, Pantheon-Assas. Ha sido profesor de Ciencia del Derecho, en la Universidad de Tromsø, en Noruega, y actualmente es profesor de derecho en la Universidad Laval en Québec, Canadá. Trabaja en las áreas de filosofía del derecho, epistemología jurídica, metodología y derecho. Sus publicaciones más recientes incluyen: “*Tolérance et modernité juridique*” [Tolerancia y Modernidad Jurídica]; 2006; “*Considérations juridico-philosophiques*” [Consideraciones Filosófico Jurídicas] 2005; “*Rawls ou Habermas; Une question de philosophie du droit*” [Rawls o Habermas: Una cuestión de filosofía del Derecho] 2002; “*Réflexions sur la philosophie du droit*” [Reflexiones sobre Filosofía del Derecho] 2000; “*Horizons de la philosophie*” [Horizontes de la Filosofía del Derecho] 1998/2004. Varias de sus publicaciones han sido traducidas al español. El libro Rawls y Habermas fue publicado por la Universidad Externado de Colombia. La serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, número 42, 2006, y los artículos: “*Cosmopolitismo contemporáneo: A propósito de derecho, guerra y terrorismo*”, en José Calvo González y Cristina Monereo Atienza, Filosofía jurídica y siglo XXI. Ocho panoramas temáticos, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga, España. Debates número 21, 2005; Legislación democrática y “sujetos creadores–destinatarios” del derecho en el pensamiento de Habermas, en Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Buenos Aires, Argentina; Abeledo-Perrot, número 24, 2005; entre múltiples otros.

# LA INTERVENCIÓN JUDICIAL COMO INDICADOR DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

*Olga Elena Resumil*

---

*“La Constitución no es un documento a favor de los que gobiernan. La Constitución es un documento que protege al pueblo de los que gobiernan”.*

*Ernesto Ramos Antonini*

## **I. Introducción**

El término gobierno democrático suele despertar en la mente la idea de un sistema jurídico equilibrado, fundamentado en una estructura operacional dirigida a administrar las instituciones encargadas de garantizar la convivencia social.

En el contexto teórico, desde un punto de vista formal, constituye un aparato estructural en el que interactúan funcionalmente los organismos encargados de establecer, operar y controlar la calidad de la interrelación social. Desde un punto de vista sustancial, se enfoca en el establecimiento de una normativa que garantice, además de una ordenada base operacional, la configuración y respeto de derechos humanos inalienables que ofrezcan al ciudadano, frente al Estado, la certidumbre de seguridad pública y jurídica.

En el contexto práctico, el gobierno democrático se concibe en función del ejercicio equilibrado de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Éste se manifiesta, particularmente, a través de la toma de decisiones por los organismos constitutivos, que se extiende desde el diseño de las políticas públicas y de estructuras legales en su apoyo hasta la consecuente aplicación práctica de la función gubernamental. Las políticas públicas se concretizan en la integrada distribución operacional de las tres ramas del gobierno como sigue:

- *En el aspecto legislativo*, mediante el diseño de políticas gubernamentales adecuadas a la política constitucional;
- *En el aspecto ejecutivo*, a través de la puesta en vigor de mecanismos institucionales para su eficiente aplicación;

- *En el aspecto judicial*, por medio de la fiscalización y control constitucional de la calidad de la operación gubernamental.

En este último renglón, se concibe la evolución de un Estado garantista fundamentado sobre principios sustanciales de gobernabilidad democrática.

### **El carácter prioritario de la gobernabilidad democrática en el comportamiento del Estado contemporáneo**

El Estado se conceptúa como un ente administrador de las funciones de sostenimiento de la sociedad a la cual representa. En este diseño conceptual, se concibe al individuo como titular de derechos civiles y políticos y usuario de los servicios en cuya protección se erigen.

En el cumplimiento de estas obligaciones, el Estado se proyecta como uno social y democrático en cuanto tiene como objetivo la aplicación igualitaria de sus obligaciones funcionales en el marco de un ordenamiento jurídico constitutivo de un proceso de ley que le es debido a la sociedad. Bajo estas premisas el Estado se entiende como un ente de naturaleza jurídica o Estado de Derecho en cuanto:

- Se construye sobre el principio de legalidad que plasma derechos y libertades fundamentales ofreciendo protección ciudadana contra el ejercicio arbitrario del poder;
- Se edifica sobre garantías procesales que constituyen la confianza pública de su aplicación;
- Se aplica por organismos institucionales que representan la puerta de acceso a la justicia, creando un clima de seguridad pública de protección;
- Ejerce sus obligaciones funcionales a través de mecanismos de control de la calidad de la gobernabilidad de sus instituciones mediante la fiscalización de sus ejecutorias por una judicatura independiente y neutral, ofreciendo un clima de seguridad jurídica, plasmado en el principio de garantismo democrático a través de una efectiva tutela de los intereses comunitarios y derechos individuales.

De modo que estas consideraciones se verifiquen en la práctica, el aparato gubernamental debe concretizarse en patrones de intervención a todos los niveles de ejecución de las políticas



administrativas. El diseño y construcción jurídica de los parámetros de intervención deben desarrollarse en el ámbito de un Estado social democrático, de forma que se otorgue un valor prioritario a la ejecución ponderada de medidas de protección social.

### **El garantismo democrático como pilar de gobernabilidad**

Se denomina garantismo democrático al desarrollo de un proceso gubernamental fundamentado sobre la obligación jurídica que, en el ejercicio de sus funciones operacionales, se impone sobre el equipo administrativo de servir como garante de la convivencia social.

Desde un punto de vista sistémico, se refiere a garantizar el respeto a los derechos y facultades legales reconocidas. Los principios que dirigen el proceso gubernamental garantista se erigen sobre consideraciones de transparencia y pureza de los procedimientos gubernativos y el equilibrio de las funciones legislativa y ejecutiva, pivotados por una intervención judicial independiente de procesos político-partidistas que puedan obstruir o alterar la misión gubernamental. Se consideran principios fundamentales del garantismo democrático: la lealtad operacional de los sujetos y la independencia judicial. Ambos, como pilares del Estado, constituyen el núcleo de la seguridad jurídica que emana de un Estado de Derecho.

### **La operación confiable como elemento esencial de gobernabilidad en un Estado de Derecho**

El éxito del sistema gubernamental se deriva de la confianza y certidumbre que su aplicación brinde a la sociedad. Éste depende de la capacidad ejecutoria de los operadores del sistema para cumplir con la política constitucional, los requisitos funcionales del debido proceso y las exigencias legales.

Es un principio fundamental en la gerencia administrativa pública que las leyes son tan buenas como los administradores que las operan.<sup>2</sup> En ese sentido, el ordenamiento debe ser diseñado mediante un plan organizacional que comprenda la integración de los organismos e individuos que ejercen funciones en el proceso gubernamental desde una perspectiva operativa global.

El ámbito operacional del sistema debe delinearse, además, tomando en cuenta la participación de aquellos sujetos procesales externos a los organismos legislativos y ejecutivos que ejercen

influencia sobre las determinaciones que toman los operadores con poder decisorio, como son los medios de comunicación social y los representantes de los grandes intereses económicos. Particularmente, el primero, en cuanto, en pos de la finalidad económica de asegurar su permanencia en el mercado, suele descuidar la imagen funcional del Estado, creando o respondiendo a corrientes de opinión que suelen minar la confianza pública en la gestión gubernamental.<sup>3</sup>

## **II. Estado de Derecho, política pública y garantía de seguridad jurídica**

En un sentido amplio el Estado de Derecho se caracteriza por fundarse sobre el principio de legalidad, cuyo fin primordial es ofrecer a la ciudadanía la certidumbre de una aplicación indiscriminada de los derechos políticos y civiles y la seguridad de un ejercicio objetivo y equilibrado de la autoridad pública. El Estado de Derecho dirigido a establecer la paz<sup>4</sup> o seguridad jurídica exige la protección de los intereses sociales justificando la intervención jurídico-penal para ofrecer la certidumbre de su aplicación.

Se ha definido la seguridad jurídica como el “conjunto de circunstancias jurídicas y fácticas a que tienen que sujetarse los actos de cualquier autoridad para producir válidamente efectos en los derechos de las personas, en circunstancias de certeza, transparencia y predecibilidad”.<sup>5</sup> Una mera lectura de la definición resalta el carácter subjetivo del concepto. Por tratarse de una percepción social, la seguridad jurídica será el reflejo de eficiencia del ordenamiento, medible a través de criterios que permitan ponderar la actividad gubernamental. De ahí que se requiera de la formulación de protocolos legales que regulen la función del sistema de justicia mediante una operación sistémica transparente que sea, no sólo observable a través de la acción legislativa, sino evidente en su aplicación práctica. La transparencia o pureza de los procedimientos, a su vez, desarrolla un sentido de predecibilidad de la actuación de las autoridades en protección de las garantías ofreciendo a la ciudadanía la certeza de convivir en un Estado de Derecho.

En este aspecto, la seguridad jurídica se identifica con un término más popular como *seguridad pública* para comprender la sensación de confianza que permea en el pueblo de una protección efectiva por parte de la administración contra la puesta en riesgo de derechos fundamentales como son, entre otros, vida, dignidad humana, salud y libertad.

Como bien señala Gudiño Galindo (2001), la construcción de seguridad adquiere el matiz público cuando el Estado asume el compromiso de otorgarla.<sup>6</sup> Este compromiso constituye el carácter objetivo de la definición de seguridad jurídica. Requiere de una actividad gubernamental dirigida a hacer efectiva la oferta que se traduce en el lenguaje constitucional como debido proceso. De ahí que el componente constitucional del Estado de Derecho reconozca el proceso garantista como una deuda social del aparato gubernamental para con el ciudadano. Como consecuencia, sobre esta plataforma de debido proceso, la política pública se convierte en el punto pivotal que sostiene las decisiones y actos operacionales que deben ser promovidos por los organismos que componen el Estado, en función de los derechos sociales e individuales.

### **Política pública y ordenamiento jurídico**

El ordenamiento jurídico se construye sobre las bases de la política pública. En un sentido genérico, el término política pública se define como una fórmula guía o manifestación de la misión del Estado que constituye la piedra angular del sistema de administración de la justicia y que orienta la toma de decisiones en la materia reglamentada. A estos fines, desde el punto de vista organizacional, se distinguen tres categorías que, en orden jerárquico, determinan la orientación sistemática funcional de los operadores de la justicia. Se señalan en esta clasificación la *política constitucional*, la *gubernamental* y la *institucional*.

En un sistema democrático, la *política constitucional* determina la naturaleza, propósito y alcance del andamiaje del sistema de justicia. Además de orientadora de los fines que persigue el Estado, por emanar del instrumento constitutivo de un Estado de Derecho, adquiere un carácter de permanencia que rige sobre cualquier acción gubernamental en cumplimiento con la filosofía partidista que haya movido a la elección de los operadores del sistema.

Es en este sentido que se distingue la política constitucional de la *política gubernamental*, segunda categoría que influye sobre la formulación de la política pública. Ésta se refiere primordialmente al diseño normativo del ordenamiento jurídico. En su aspecto fundamental se dedica a la función legislativa y reglamentaria de las estructuras organizacionales para el desarrollo de la política constitucional, principalmente enmarcada en una visión conforme a la filosofía particular de la plataforma partidista. Naturalmente,

en un Estado social y democrático, caracterizado por el pluralismo político y su configuración dentro de patrones constitucionales, la formulación de la política gubernamental está sujeta a procesos de carácter legislativo o administrativo que permitan el ejercicio de la participación de organismos contrarios a la visión programática partidista.

Como consecuencia, la política gubernamental adquiere un carácter transitorio en cuanto a la organización del sistema respecta, pues, lamentablemente, su permanencia dependerá del tiempo reglamentario de vigencia de la función administrativa. No obstante la limitación ejercida por estos plazos, la política gubernamental está delineada por la política constitucional. Ello previene la aprobación de legislación o reglamentación contraria a la política constitucional e impide o sanciona la realización de acciones ejecutivas incompatibles con ésta mediante el ejercicio de la acción judicial.

En tercer lugar, cabe mencionar la *política institucional*, derivada de las anteriores y, fundamentalmente, de tipo operacional. Mediante la política institucional, los organismos gubernamentales designados, además de establecer la reglamentación aplicable, ponen en efecto los procedimientos y métodos de aplicación de las metas y objetivos formulados por las políticas constitucional y gubernamental. En esta fase de aplicación práctica, el organismo operacional deberá recurrir al desarrollo proactivo de una filosofía que, a la vez que sujeta a la misión constitucional, se inspire en los principios prevalecientes en la materia de competencia.

El fortalecimiento del Estado de Derecho exige que la política pública esté regida por estrictos criterios de orientación normativa. En este sentido, la política pública se convierte en el factor determinante en la aplicación del derecho en los niveles legislativo y administrativo y, particularmente, en el judicial ya que está sujeta a la revisión por el organismo jurisdiccional.<sup>7</sup>

La apreciación del juzgador sobre el respeto a la normativa constitucional, sustancial, procesal y ejecutiva será determinante de la actuación de los operadores del sistema antes, durante y después de los procesos adjudicativos. De ahí que el Estado, a través de los organismos operadores de la justicia en la rama penal, deba velar porque exista unidad en la promulgación, desarrollo y aplicación de las políticas gubernamental e institucional de modo que se cumpla con la aspiración constitucional. En ese sentido, es también función jurisdiccional la evaluación de la labor administrativa mediante el recurso de la revisión judicial.

Basta con pensar que en la función adjudicativa, particularmente en el ejercicio de la apreciación de la prueba, es prioridad decretar su inadmisibilidad cuando es obtenida en forma ilícita, ya debido a violación de derechos, ya en forma contraria a la lealtad o transparencia procesal que caracteriza al proceso garantista. De ahí que el principio de transparencia o pureza de los procedimientos del que se nutre el sistema de justicia requiera, como cuestión de debido proceso, que se sobreponga la protección de los derechos sobre la determinación de responsabilidad.

Se hace patente que es mediante el ejercicio del control judicial que se hace efectiva la política pública garantista, formulada con el propósito de afianzar la seguridad jurídica mediante la salvaguardia real de los individuos contra el ejercicio arbitrario de la facultad coercitiva del Estado.

### **La tutela jurídico-penal como mecanismo de implantación de la política pública**

El modelo estructural del ordenamiento jurídico garantista se concibe en la siguiente forma: la política pública es la base de la eficacia del sistema; el medio para ponerla en vigor radica en el diseño legislativo y su organización. La determinación de su efectividad descansa sobre la puesta en práctica de la reglamentación pertinente. Esta última se torna en el elemento álgido del sistema pues, para su efectividad, depende de la naturaleza de la política institucional y de la capacidad operacional de sus practicantes.

El Estado impone mecanismos reglamentarios para garantizar la seguridad jurídica y la protección comunitaria a través de los cuales establece las normas de comportamiento que han de regir en la sociedad. El instrumento reglamentario básico es el Código Penal, en el cual se establece la tutela de los bienes, se describen las conductas prohibidas o exigidas y se expresan los fundamentos de la responsabilidad criminal. Las normas así redactadas conllevan la amenaza de medidas sancionatorias, restrictivas de libertad o de naturaleza pecuniaria.

Pese a ello, la legislación sustantiva no conforma el ámbito de protección de la tutela penal. Su efectividad depende de una decisión judicial sobre la procedencia de exigibilidad al acusado de una conducta conforme a las disposiciones de la ley penal. Ello conduce a reconocer en el campo penal una tutela jurídica dual:

- aquella *sustantiva* o *tutela del interés comunitario* que plasma la voluntad legislativa de ofrecer una protección penalmente relevante a determinado bien jurídico de interés comunitario, y
- aquella *procesal* o *tutela constitucional del imputado*, que, a virtud de la protección del individuo frente al Estado, dispone la garantía de derechos fundamentales.

Esta dualidad es el reflejo de las posiciones que representa el Estado como instrumento político y administrador de los principios constituyentes del sistema democrático. La misma responde a dos finalidades de naturaleza política:

- *la proteccionista de la política gubernamental* sobre la cual se emite el juicio valorativo que ofrece soporte a las leyes penales y
- *la operacional de la política constitucional* de protección de los derechos humanos.

A base de ellas se emite el juicio valorativo sobre la conducta del individuo infractor y el comportamiento del Estado en la intervención con el ciudadano. Particularmente, se tiene como punto de mira esta última, que constituye la piedra angular del sistema de justicia criminal. De ahí que, de modo que la tutela jurídica sea efectiva, su operación administrativa debe brindar un clima de seguridad jurídica.

Fundamentado sobre estas consideraciones, siguiendo la línea del pensamiento garantista de Ferrajoli,<sup>8</sup> la naturaleza dual de la tutela penal nos conduce a definir operacionalmente el delito como *una determinación judicial sobre la comisión de hechos lesivos a bienes jurídicos tutelados, resultante de un razonamiento informado del juzgador, obtenido mediante una actividad probatoria controvertible y confiable*.

Esta definición se enmarca sobre dos principios basilares del ordenamiento jurídico: el de *legalidad* que, como hemos visto, obra desde una perspectiva legislativa abstracta y el de *judicialidad*, operante en su modalidad concreta de aplicación de la norma penal. Este último se manifiesta como la cristalización de la política pública pues su realización descansa sobre el criterio de valoración o juicio crítico del órgano jurisdiccional sobre la interacción individuo-Estado en el desarrollo de la relación procesal penal.

Como vemos, el componente sustantivo del ordenamiento jurídico penal no cierra el abanico de la política pública de

protección ciudadana. Tiene una misión que, se quiera o no respaldar, en ausencia de convicción individual de responsabilidad social, reposa sobre criterios coercitivos para fundamentar el poder público de control sobre la actividad contraria al respeto de una pacífica convivencia ciudadana. De ahí que, para lograr la eficacia de la instrumentación legal, el Estado deba hacer efectiva la amenaza sancionatoria que promueve la intervención legislativa y demostrar la eficiencia en la administración de riesgos.<sup>9</sup> Esta finalidad se alcanza a través de un procesamiento criminal justo y efectivo que permita un equilibrio entre la finalidad disuasiva de la sanción y el ejercicio de los poderes punitivos, dentro del marco del debido proceso.

Por consiguiente, es preciso establecer de partida que los mecanismos que ofrece el derecho penal sustantivo no son más que supuestos de protección de aquellos bienes jurídicos que, bajo criterios de necesidad o relevancia penal, se hacen efectivos, únicamente, cuando han sido lesionados o puestos en riesgo de lesión. Con ello quiere decirse que la real garantía de seguridad jurídica no se patentiza en la tutela legislativa del bien protegido que ofrece *prima facie* la impresión de un cierto ambiente de seguridad ciudadana, sino en la tutela efectiva del bien jurídico lesionado mediante el establecimiento en el caso concreto de un balance efectivo de los intereses en juego.

Ante esta realidad hay que afirmar que el derecho penal no tiene éxito por sí solo porque su razón de ser no es la existencia jurídica en abstracto. El derecho penal sustantivo no constituye la afirmación real de la tutela jurídica. No es más que el primer eslabón en la construcción del ordenamiento jurídico penal. El componente procesal –erróneamente definido como accesorio– es la institución jurídica matriz de la efectividad de la puesta en vigor de la política pública de protección de los derechos humanos. De ahí que, en su función de portavoz operacional de la Constitución, deba ponerse la mayor atención gubernamental al desarrollo de un sistema judicial garantista como mecanismo eficiente de la tutela de los intereses colectivos e individuales.

El discurso practicado conduce a definir el concepto seguridad jurídica sobre dos vertientes: el clima de confianza en la actividad de administración de riesgos y la certeza del debido proceso. A esos efectos la finalidad preventiva alcanza un rol dual:

- de *prevención sustantiva*, en cuanto constituye un mecanismo disuasivo de conducta delictiva y de protección del bien jurídico tutelado, y

- de *prevención procesal*, niveladora de la acción penal, en cuanto constituye una limitación al ejercicio arbitrario del poder punitivo del Estado.

Es en ese sentido que el complejo sistema de justicia penal puede operar conforme la política constitucional, coordinando el necesario impacto del derecho sustantivo como elemento equilibrador entre la necesidad de un orden social y las garantías de libertad individual y seguridad jurídica.

### **La impunidad como factor de insatisfacción social e ineficacia de la tutela jurídico-penal**

Vista como elemento de insatisfacción social con la política pública, la impunidad se considera como uno de los factores determinantes de su fracaso.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, la impunidad se identifica con una ponderación social de las determinaciones judiciales mediante el análisis de la relación entre la sanción impuesta y el castigo merecido. En esta valoración de la función judicial se conjugan como elementos del juicio social: la falta de proporción entre el valor del bien protegido, las circunstancias fácticas y la actitud de los imputados al momento de la comisión del delito y durante el proceso.

Huelga señalar como otro elemento fundamental del descontento social con la política pública, aquellas situaciones delincuenciales que reflejan falta de voluntad administrativa en la persecución penal. Ello se manifiesta en la inacción o desvío de atención a la investigación de delitos de corrupción o hacia aquellas conductas criminales en que se ven involucrados funcionarios gubernamentales.<sup>11</sup> Naturalmente, estos casos debilitan la confianza de la sociedad en la administración del Estado.

Desde una perspectiva jurídica, la determinación judicial sobre la existencia de responsabilidad criminal conforme los principios constitucionales equivale a la manifestación de la eficiencia administrativa del Estado en el cumplimiento con la política de seguridad pública y en el manejo de las garantías constitucionales. Ahora bien, existen preocupaciones de naturaleza jurídica resultantes de una pobre administración de la justicia, especialmente cuando en la apreciación social de la labor gubernamental se pone de manifiesto otra cara de la impunidad: aquella que aparece como secuela de una investigación mal realizada, negligente o producto del desconocimiento de la técnica científica.



Este aspecto de la impunidad adquiere mayor relevancia en la sociedad contemporánea por las nuevas formas de criminalidad relacionadas con los delitos económicos, la protección del medioambiente y la nueva modalidad de los delitos informáticos, así denominados, tanto por razón de su tipicidad como por la utilización de la tecnología como medio de comisión de otras figuras delictivas.<sup>12</sup> En estos casos el fenómeno de la impunidad se manifiesta en dos formas:

- *Desde el punto de vista de la investigación criminal*, como resultado de la escasez de operadores que poseen el conocimiento técnico.
- *Desde un punto de vista judicial*, por tratarse de crímenes sofisticados, que debido al uso de alta tecnología, dificultan la valoración judicial de la actividad probatoria de la conducta criminal a la vez que tienen un efecto limitante sobre las partes por razón de los altos costos del manejo pericial.

En ambos casos se constata un efecto deletéreo sobre la eficacia de la política pública. De un lado, la carencia de conocimientos técnicos hace jurídicamente vulnerable la confiabilidad de la prueba del delito y, de otro, puede convertirse en un obstáculo para obtener prueba pericial colocando al imputado en un estado de indefensión que atenta contra su derecho a la contradicción.

Debido a que se analiza el fenómeno de la impunidad, tanto desde el desempeño del funcionario policial como de la labor del órgano jurisdiccional, sin duda, la insuficiencia de la investigación es el factor de mayor peso en la tasación social y jurídica de la impunidad. En cuanto a la evaluación de la función policial, recae sobre este organismo del ejecutivo la responsabilidad de la impunidad por su falta de cuidado en la práctica investigativa conforme al mandato constitucional de protección de los derechos individuales. En este aspecto, la investigación deficiente, obliga al órgano jurisdiccional a no admitir evidencia producto de actividad ilícita cuyo valor probatorio resulta nulo a virtud del rango prioritario que adquieren las garantías aun sobre el hecho de la culpabilidad del imputado.

### **Necesidad de estructuración de los mecanismos sustantivos y procesales: La integración de funciones**

La ausencia de conocimientos por parte de la ciudadanía sobre el alcance de la función constitucional de la labor del juez como garante del debido proceso, equivale a poner el peso de la seguridad jurídica sobre las decisiones judiciales. A esos efectos, como instrumento político, la legislación penal debe velar por la seguridad de la comunidad, y la justa y proporcional aplicación de la ley en aquellos casos que ameriten la intervención del Estado. De ahí que, además de considerar la indeseabilidad de ciertos actos, se haga preciso configurar la estructura del ordenamiento enlazada por las garantías procesales, entendiéndose incluidas, particularmente, las protecciones contra detenciones personales e incautaciones de material probatorio practicadas en forma constitucionalmente irrazonable.

Por otro lado, la responsabilidad penal debe ser plasmada, además de sobre el principio de legalidad, en postulados sustantivos de individualidad subjetiva y de participación en los hechos reflejada dentro del marco del principio de judicialidad. Ello implica el diseño de una estructuración equilibrada del ordenamiento jurídico sobre un proceso de comprobación contradictoria e imparcial<sup>13</sup> de las imputaciones del acusador de acuerdo con aquellos elementos que integran el debido proceso de ley en su ámbito procesal, a saber: los derechos del imputado a ser notificado de la naturaleza y causa de la acusación, a ser oído y a no permanecer en estado de indefensión.

Una de las críticas recurrentes contra el sistema de justicia radica en la falta de integración filosófica y operacional de sus componentes. Este débil vínculo reflejado en la carencia de objetivos comunes, la falta de coordinación en la labor sin una referencia global a la ley penal, se considera como un obstáculo para la aplicación eficaz de la política pública.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva de la política pública en materia penal, en un sentido criminológico, debemos definir la actividad gubernamental investigativa y adjudicativa como un proceso penal unitario. Como bien señala Bustos Ramírez,<sup>15</sup>

“mirada la cuestión criminal desde la política, ello implica que no hay estancos separados o independientes, sino que todos forman una unidad, de modo que el hecho de tener la mejor ley todavía no significa nada y, menos aún, si sólo es un determinado ámbito (penal o procesal penal)”.

De ahí que se destaque en el ámbito de aplicación de la política pública, un proceso íntegro de garantía de seguridad jurídica, que en un sentido amplio, podríamos denominar como de *criminalización de los comportamientos socialmente intolerables y protección de los derechos humanos*. Este proceso comienza con la determinación legislativa de tutelar un bien jurídico (abstracto) y culmina con la intervención del Estado a nivel del organismo encargado de velar por la imposición de la sanción penal (concreto). Este desarrollo procesal requiere de la integración sistémica y sistemática de los organismos encargados de hacer cumplir gubernamental e institucionalmente la política constitucional.

El punto clave o central, sobre el que se sostiene la estructura procesal que sirve de enlace entre la fase legislativa y la aplicación práctica de la política pública, radica en la función jurisdiccional. La determinación judicial significa la comprobación de la infracción a la ley y dispone el mandato para la ejecución de la sanción provista por el legislador al ponderar los efectos de la tutela jurídico-penal. Por tanto, la eficiencia del ordenamiento jurídico descansa sobre la apreciación o valoración judicial de la prueba ofrecida por las partes así como sobre el desempeño de los representantes del ejecutivo (policía, equipo científico forense y Ministerio Público) en la persecución del infractor.

Asimismo, recae sobre el poder judicial la función de vigilancia o control de la aplicación del debido proceso en las instancias posteriores a la adjudicación, particularmente sobre el desempeño de los administradores penitenciarios. En este último renglón se patentiza la necesidad de la intervención judicial de control y vigilancia de la aplicación de los parámetros constitucionales. A ese respecto es indispensable la institucionalización de la figura del Juez de la Ejecución Penal, cuya intervención en el proceso de rehabilitación del recluso o interno se convierte en la garantía del éxito de la aspiración constitucional. La función de vigilancia permite un control judicial sobre la aplicación de la sanción como mecanismo para lograr su efectividad y eficacia, evitando la reincidencia a la vez que protege a las víctimas.<sup>16</sup>

### **III. La función judicial y la visibilidad de la gobernabilidad democrática: La impunidad y los llamados errores judiciales**

En el proceso de desarrollo comunitario, el éxito de la función del Estado como administrador de la convivencia social, se manifiesta particularmente en los índices de criminalidad que ponen en jaque la convivencia pacífica. Como consecuencia, en un sistema equilibrado y respetuoso de las garantías procesales, el ejercicio exitoso de la función judicial dependerá de la capacidad del órgano jurisdiccional para, por encima de las corrientes de opinión popular, discernir e inferir razonablemente de la prueba sometida, la existencia o no de responsabilidad en el caso concreto.

Tradicionalmente se concibe la figura del juzgador como el portavoz del ordenamiento jurídico responsable de garantizar la seguridad pública. Se espera que, al igual que el legislador es el tutor *in abstracto* de los bienes jurídicos y derechos, en su función de evaluador de las alegaciones de las partes, el juzgador sea el órgano adjudicador de la conciencia social. Como consecuencia, a través de la percepción y valoración jurídica de la prueba, se le impone la difícil tarea de convertir la verdad acusada en una verdad jurídica conforme a los patrones que el Estado ha instituido a través del ejercicio de las políticas constitucional y gubernamental. La falta de conocimiento jurídico y la influencia de los medios de comunicación en las reseñas judiciales, la mayoría de las veces poco informada sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal, tiene el efecto de descargar la justificada animosidad social por la impunidad en contra del órgano jurisdiccional haciéndole responsable por la pobre labor realizada por los demás actores procesales.<sup>17</sup>

Toda vez que es el punto pivotal sobre el cual descansa el sistema de justicia criminal, la función judicial no puede estar inmune a la crítica social ya que ésta representa un aspecto clave en el éxito o fracaso de la política pública. La intervención judicial en el proceso penal responde primordialmente a criterios de control jurídico de la calidad de la actividad probatoria para determinar la fuerza de las imputaciones en cada etapa procesal. Ésta se evaluará siguiendo la reglamentación pertinente en las *fases preparatoria e intermedia* con miras a establecer las probabilidades de éxito de la acusación y, en *fase de juicio* dirigida a establecer la convicción del órgano jurisdiccional de la existencia de responsabilidad.

Ahora bien, la determinación judicial en cada etapa del proceso consiste en algo más que un análisis estricto del cumplimiento con las reglas probatorias durante la celebración de las vistas correspondientes. La naturaleza constitucional de la función judicial impone sobre el órgano jurisdiccional la obligación de fiscalizar la labor del ejecutivo en la adquisición de los elementos y medios de prueba mediante la valoración de los procedimientos de intervención llevados a cabo por el Estado con el ciudadano durante la investigación de los hechos. Ello incluye, por tanto, el respeto a garantías individuales tales como la expectativa de intimidad, el uso indebido de la fuerza física o psicológica para la obtención de evidencia incriminatoria o de procedimientos sugestivos en la identificación o reconocimiento de personas sospechosas. Estas protecciones son muy susceptibles de ser vulneradas durante las etapas tempranas del proceso y, por ser violatorias de los derechos fundamentales, pueden convertir la evidencia obtenida en prueba ilícita conllevando su exclusión obligatoria del proceso.

En el rol de control de garantías y a través del ejercicio de sus funciones decisorias en la etapa preparatoria, el órgano jurisdiccional está más sujeto a la crítica, factor que influye sobre el desempeño de su labor, particularmente en la aplicación del principio de oportunidad, tanto en la evaluación de la imposición de medidas de coerción o de libertad provisional como en la utilización de mecanismos de desjudicialización.

Sobre la función judicial tienen influencia otros juicios de valor que se confunden durante el proceso. Además del propio del juzgador y el que ofrecen los medios de comunicación que van forjando corrientes de opinión pública, se destaca también el emitido por las víctimas sobre los procesos concretos y su percepción de la actitud judicial que ha promovido el despliegue de conductas tumultuosas y hasta ejecuciones de ofensores en el reclamo popular de un ejercicio de justicia privada.

Precisamente porque la intervención judicial está en la mira pública desde el descubrimiento de la escena y durante la etapa intermedia hasta la fase de juicio, las decisiones judiciales tienen gran repercusión social. Este factor ha puesto un interés especial del campo de la psicología jurídica<sup>18</sup> por el marcado rol que representan los medios de comunicación en el desenvolvimiento de la actividad judicial. La atención de los medios suele concentrarse en responsabilizar al órgano jurisdiccional del éxito o fracaso del sistema penal sin considerar el carácter unitario del proceso o

detenerse a analizar los factores legales que concurren en el examen judicial de la prueba tales como la ilicitud de su adquisición y el manejo descuidado por parte de los organismos de investigación en su recolección y análisis.

#### **IV. El rol de la rama judicial en la construcción del Estado democrático**

La función judicial suele identificarse con la autoridad del órgano jurisdiccional para conocer en un proceso dado. Más allá de la noción jurídica estricta de autoridad para dirimir conflictos y la forma de canalizarlos, en el contexto de la función gubernamental, la labor judicial se refiere a una gestión de control de calidad de la administración de la actividad social. Ejerce una función dual de vigilancia sobre las diligencias prácticas en la administración de la justicia:

- De *vigilancia activa*, en el ejercicio de la función decisoria de las controversias jurídicas en cuanto emite juicios de valor sobre las prácticas legislativas y ejecutivas.
- De *fiscalización pasiva*, en cuanto se erige como aquel componente del Estado que representa frente a la ciudadanía la protección de la seguridad jurídica.

La primera constituye una labor de fiscalización de la constitucionalidad de las ejecutorias de las otras ramas de gobierno. La segunda, tanto en sentido genérico como estricto, representa la figura del ente nivelador del proceso gubernamental equilibrado, consistente en establecer un balance jurídico entre la efectiva protección de las garantías individuales y la seguridad pública. A esos efectos, la intervención judicial se convierte en el indicador principal de gobernabilidad democrática.

Como encargada de hacer cumplir las obligaciones y mandatos constitucionales, la judicatura debe ser el componente no político del Estado. Su misión gubernamental es la de, mediante la institucionalización jurídica de aquellos principios inalterables por el tiempo, perpetuar, conforme a las necesidades históricas, los postulados sobre los cuales se siembra la constitución política. Esta misión no puede responder a criterios político-partidistas. Como bien señala Joan Prats,<sup>19</sup>

“el operador político conoce personas y hechos, gestiona conflictos y compra ambiciones, pero no tiene rumbo. Pone su conocimiento como máximo al servicio de las próximas

elecciones. No sabría ponerlo al servicio de las próximas generaciones porque no tiene visión sistémica, no tiene metas [ni] propósitos de cambio”.

Las señaladas características, ausentes en el operador político, son las que, precisamente, definen el ejercicio de la función judicial. En un Estado garantista, el componente judicial del sistema gubernamental procura porque se perpetúe el ideal constitucional en el marco de la institucionalización de los principios sobre los cuales descansa. Thomas Jefferson,<sup>20</sup> al enuclearse a sí mismo del grupo de los defensores de cambios frecuentes en las leyes y constituciones, defendió esta función al expresar:

“laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind as that becomes more developed, more enlightened. As new discovers are made, new truths discovered and manners and opinions change, with the change of circumstances, institutions must advance also to keep pace with the times”.

En este sentido, la rama judicial constituye el elemento indicador de la gobernabilidad democrática proyectándose en el tiempo, en cuanto, sin obviar la dinámica de la realidad social y tecnológica, determina la constitucionalidad de sus instituciones para evitar el desgobierno. Por virtud del derecho al acceso a la justicia, en el marco de la ética gubernamental y, reconociendo la evolución social y moral, a través de las decisiones judiciales se van institucionalizando los principios fundamentales del Estado democrático.

Desde la perspectiva de la aspiración democrática, el control jurisdiccional establece la fase culminante del ideal constitutivo del proceso gubernamental como una unidad sistémica equilibrada. En cuanto se refiere al proceso de gobernabilidad democrática, éste se concibe dentro de un marco de transparencia que permita la aplicación armoniosa de los postulados que sostienen el sistema de gobierno a través del ordenamiento jurídico.

La sana aplicación de sus postulados requiere de principios para regular el ejercicio de la autoridad pública, colocando la conciencia ética del sistema sobre la judicatura. Recae, pues, sobre la rama judicial la responsabilidad de equilibrar la función gubernamental. Como cuestión de hecho, la sociedad pone su confianza sobre el órgano jurisdiccional. De ahí que, en su función como portavoz de la constitución, la protección del pueblo esté en el ejercicio neutral de su poder decisonal.

### **El proceso judicial como mecanismo instrumental del garantismo penal**

Un poco abandonando el discurso filosófico sobre la relevancia penal de las conductas socialmente indeseables, lo cierto es que, independientemente del enfoque proteccionista de un bien jurídico sobre otro, la tutela jurídica en materia penal satisface una necesidad de seguridad jurídica. Es ahí donde entran en juego las dos vertientes de confianza y debido proceso que, como vimos, ofrecen contenido al ordenamiento jurídico penal. A esos efectos, a virtud del principio de igualdad, se concibe el debido proceso de ley como una garantía de naturaleza dual, a través de la cual, la reglamentación procesal debe considerar la existencia de un interés legítimo de la sociedad a que se celebren procesos justos conforme a los términos establecidos. Como vía de ilustración, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido en nombre del debido proceso, en el derecho constitucional de un acusado a juicio rápido una dúplice protección al expresar que se proyecta en dos vertientes:

- para el acusado, como titular del derecho y
- para la sociedad, como titular del derecho a la seguridad jurídica, manifestando que no pertenece privativamente al primero<sup>21</sup> y no excluye los derechos de la justicia pública.<sup>22</sup>

El proceso penal es el mecanismo efectivo de la tutela de estos intereses. Vista en su aplicación práctica desde la función policial y fiscal, y desde el punto de mira de un análisis científico-jurídico de los hechos punibles, la valoración judicial concreta, conforme los postulados sustantivos, ofrece los parámetros para una evaluación del éxito de la política pública en materia criminal.

La medición de la efectividad del sistema permite que, a través del examen del ordenamiento legal y de la eficiencia de los organismos que componen el sistema de administración de la justicia penal, pueda determinarse el cumplimiento con los postulados constitucionales proteccionistas. Este análisis debe practicarse comenzando con la observación del desarrollo de las etapas procesales iniciales, de modo que se eviten incidentes procesales con costos sociales y jurídicos que tengan como resultado impedir la celebración de los procesos judiciales contra aquellas personas que, efectivamente, han violentado las normas.

No debe esperarse a la etapa de confrontación ante el juez de control de garantías para actuar conforme a las protecciones. Existen derechos fundamentales que, en la apreciación de la



aplicación exitosa de la finalidad del ordenamiento jurídico, alcanzan un nivel de mayor jerarquía que el logro de la finalidad preventiva que encierra la disuasión mediante la amenaza de la coerción penal. Los derechos a la libertad y seguridad jurídica alcanzan la mayor jerarquía en el logro de la finalidad preventiva.

En el marco de un proceso penal garantista, la verdadera protección de la seguridad jurídica comienza en la etapa preparatoria del proceso por lo que, recae sobre el órgano investigador (poder ejecutivo) el deber de conciliar los componentes de seguridad jurídica de modo que se preserve la confianza pública en que la actividad de investigación se hará conforme a la protección individual y de que la actividad propiamente jurisdiccional se llevará a cabo en respeto de la filosofía garantista. Si se mantiene en mente esta dualidad propia del garantismo, la operación del sistema de justicia criminal será eficaz.

### **El debido proceso como instrumento de protección judicial**

Hablar de debido proceso significa poner el punto de mira del garantismo sobre la intervención judicial. Si nos detenemos sobre la función jurisdiccional como el símbolo de la protección, estamos poniendo sobre este organismo operacional la mayor parte de la responsabilidad de la eficiencia del ordenamiento jurídico y del sistema de justicia criminal. No puede ser de otra manera ya que, en un estado social y democrático, la función de control sobre el ejercicio del poder político recae sobre la revisión judicial.

El examen de la actuación estatal conforme al marco garantista se basa en el análisis circunstancial de cumplimiento con el *principio de judicialidad o jurisdiccionalidad* mediante el cual se imponen, como garantías procesales, en palabras de Ferrajoli,<sup>23</sup> la comprobación contradictoria e imparcial de las alegaciones o verificación de la acusación mediante un proceso de valoración judicial. En su acepción más amplia, este principio se refiere a la necesidad de intervención de un órgano jurisdiccional en la determinación de responsabilidad conducente a la imposición de una sanción criminal. Esta intervención requiere del diseño de criterios procedimentales que garanticen al individuo la verificación imparcial de las imputaciones mediante la garantía de la existencia de prueba confiable.

En otras palabras, la atención principal del ordenamiento debe estar dirigida a la función judicial, primordialmente a la de evaluación de la prueba como el requisito constitucional derivado

de la garantía a la presunción de inocencia. A su amparo se reconocen los derechos a la defensa, a la obtención de prueba exculpatoria y de la comparecencia de testigos y a contradecir la prueba acusatoria. Su reconocimiento se fundamenta en consideraciones de política pública dirigidas a levantar un muro para evitar la aplicación arbitraria y abusiva del poder del Estado y, de necesidad de la sociedad democrática, de establecer un principio de confianza en la existencia de una perfecta armonía del ordenamiento jurídico.

Naturalmente, los derechos del imputado no operan en forma absoluta. Su activación dependerá de circunstancias particulares del caso que susciten la necesidad de hacer efectiva la protección y la reglamentación legal o la interpretación jurisprudencial sobre los límites sustantivos y temporales que equilibran los derechos del imputado y las garantías que protegen a la parte acusadora.

Si se analiza desde este acercamiento, podemos afirmar que el debido proceso de ley no es otra cosa que una realidad virtual, que corresponde a la rama judicial ofrecer contenido.

#### **V. Responsabilidad de la rama judicial en la gobernabilidad democrática: ¿Intérprete o portavoz de la política gubernamental?**

La concepción de la operación gubernamental por la judicatura plantea cuestiones de interés en cuanto a su interrelación con las otras dos ramas. Hasta ahora hemos analizado su función desde un punto de vista teórico, deteniéndonos sobre el ejercicio de su jurisdicción fiscalizadora de control de garantías. En esta acepción, se mira a su labor de mantenimiento de la voluntad del constituyente en la aplicación de los principios que inspiraron la política constitucional.

Además de esta figura estructural, la labor gubernamental de la judicatura despierta interés desde el punto de vista estrictamente procedimental de su función adjudicativa de las controversias concretas. En este aspecto, se hace necesario profundizar en el ejercicio de la función interpretativa de la ley por el efecto que las decisiones judiciales tienen sobre:

- la percepción de la ciudadanía y la intervención de los medios de comunicación en la medición de la eficacia de la política gubernamental y
- la apreciación de los juristas y profesionales del derecho en relación con el mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho.

Estos juicios valorativos de la actividad judicial suscitan interrogantes relativas a los límites al ejercicio jurisdiccional en la función gubernativa judicial. El argumento fundamental gira en torno a la responsabilidad que se atribuye a la rama judicial en la administración pública, principalmente en lo que concierne a su función de saneamiento constitucional. De modo que se pueda analizar el alcance de este argumento, es indispensable enfocar sobre dos elementos fundamentales de la función judicial: *¿A qué responde?* y *¿A quién responde?*

En el primer caso, poniendo énfasis en el rol de la rama judicial, particularmente de las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales que fungen como intérpretes, en primer plano, de la voluntad del constituyente y, en el momento histórico concreto, de la intención del legislador ordinario. Desde este acercamiento, la pregunta se formula en el marco de la política pública.

En el segundo caso, debemos abordar la cuestión, teniendo como objetivo la identificación de la población de interés a la que representa. Dentro de este marco, la interrogante se erige en el ámbito de la responsabilidad del órgano jurisdiccional ante el mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho. En este contexto, el análisis se dirige a dilucidar si la rama judicial debe rendir cuentas o está sujeta a una fiscalización por las poblaciones a las que sirve. Ambas interrogantes deben ser analizadas en el contexto de los principios de lealtad y transparencia procesal y dentro de los límites propios de su función como componente del Estado Administrador, en este caso de la Justicia. A esos efectos, para responderlas, utilizaremos dos criterios de análisis fundamentados en dos elementos que, a la vez que constitutivos, son limitativos de la función judicial. El primero de naturaleza funcional, como lo es la interpretación judicial y, el otro, característico de la figura estructural del componente gubernamental, la independencia judicial.

### **¿A qué responde?: La interpretación judicial y el poder inherente para pautar el Derecho**

Para responder a las preguntas anteriores, es indispensable definir los linderos de la función jurisdiccional frente al ejercicio del poder legislativo. Como vimos, en la distribución de los poderes públicos, el sistema de gobierno se erige manteniendo un equilibrio basado en la inter-fiscalización del ejercicio de las funciones individuales de cada rama. Como consecuencia, señalamos como función judicial la fiscalización y control

constitucional de la calidad de la operación gubernamental conforme a las políticas establecidas. Asimismo, hicimos notar la labor de las diferentes ramas en la consecución de la política constitucional y, particularmente, de la legislativa en la formulación de la política gubernamental. Sus contornos fueron definidos a base de dos características particulares: su adhesión a la plataforma partidista del administrador de turno y la consecuente temporalidad de su vigencia, sujeta al periodo del mandato electoral.

Independientemente del bagaje profesional de sus miembros, en el contexto de la desafortunada “disciplina de partido”, el carácter político-partidista de las ramas legislativa y ejecutiva resta profesionalismo a su función gubernamental permitiendo que se gobierne con el propósito principal de mantener una hegemonía partidista. Así, en materia de control social, se busca llamar la atención del elector elaborando leyes penales que ofrezcan la impresión de seguridad pública.

En este panorama se distinguen varios mitos relacionados con la protección de la sociedad y el mantenimiento de la seguridad jurídica. Entre ellos, la idea de que la seguridad se alcanza con la aprobación de un código penal que, como vimos, no constituye más que una manifestación instrumental de la política gubernamental. Este primer mito se destruye cuando se profundiza sobre el hecho de que la voluntad legislativa, por sí sola, no es capaz de hacer realidad la política pública plasmada en la ley. La manifestación del propósito legislativo se cristaliza al momento en que es interpretada judicialmente y, por ende, para su efectiva aplicación dependerá de una judicatura capacitada e independiente. De ahí que, en materia de interpretación, podemos establecer como un postulado que legislación y jurisprudencia forman un binomio simbiótico que afecta la eficiencia de la aplicación de la ley, a base de la percepción y correspondencia con las que la sociedad está dispuesta a tolerar los comportamientos desviados.

Estas características nos dirigen a fijar la atención de la labor jurisdiccional sobre la aplicación del derecho, específicamente de la ley sobre la cual se fundamenta la controversia en el caso concreto. Este análisis se dirige a determinar cuál es la función judicial en el contexto del rol de la judicatura como intérprete o portavoz del constituyente y del legislador ordinario, a la vez que de conciliador de las políticas gubernamental y constitucional, lo que, como indicador de gobernabilidad democrática, conduce a poner sobre la función judicial un crucial dilema interpretativo.

### **Limitaciones al ejercicio de la función judicial de interpretación**

Del discurso anterior se deriva que, sujeto a la normativa de aplicación de la rama del derecho bajo examen en el caso particular, el juez se convierte en intérprete y protector, de un lado, de la intención legislativa y, del otro, de la conciencia social. La resultante decisión judicial estará delimitada por varios factores que la afectan, tales como: la competencia funcional del juez, el sistema procesal seleccionado por la jurisdicción, el elemento subjetivo o factor humano y la rama del derecho en controversia.

### **La competencia funcional y el sistema procesal**

La función interpretativa se verifica de diferentes formas según la competencia funcional del órgano jurisdiccional. A nivel de primera instancia el juez interpretará la ley conforme a los hechos, adjudicando la responsabilidad en el caso concreto. En instancia apelativa intermedia o casación, la función de revisión de la decisión judicial cuestionada se limitará a un ejercicio exclusivo de examen jurídico de los errores señalados en el recurso apelativo. A nivel de Corte Suprema o Corte Constitucional, la decisión judicial tendrá carácter vinculante y constituirá la manifestación última de la voz legislativa, interpretada al tenor de la política constitucional, el momento histórico y el reconocimiento social de aquellos valores que fueron tutelados y/o merezcan protección.

La competencia funcional está, además, delineada por el sistema procesal que rige en la jurisdicción particular. Por ejemplo, de acuerdo con los parámetros estructurales del principio dispositivo o de justicia rogada y de aportación de pruebas por las partes, característicos de los procesos judiciales democráticos, la iniciativa procesal corresponde a la parte que solicita la tutela (Ministerio Público o demandante) y no al Órgano Jurisdiccional. De conformidad, la parte recopila y propone los medios de prueba que sirvan para sostener las alegaciones que delinean las controversias en el proceso. Bajo este régimen, la competencia judicial se limita estrictamente a resolver las cuestiones planteadas por las partes. Como consecuencia, la labor judicial se llevará a cabo, conforme al derecho aplicable, limitándose al escrutinio de los hechos delictivos a base de las alegaciones de las partes y será objeto de interpretación siguiendo los protocolos correspondientes a la rama del derecho aplicable. A esos efectos, podemos afirmar que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la calidad de

las decisiones judiciales en un sistema basado sobre el principio dispositivo depende sustancialmente de los argumentos de las partes.

Ahora bien, cuando se trata de pasar juicio sobre una actividad del ejecutivo que pueda conllevar una infracción a los derechos civiles, el juez no se limitará, como árbitro neutral, sólo a analizar las cuestiones planteadas. Debe colocarse en el lugar del constituyente para emitir su opinión interpretativa de la voluntad de éste. Si la norma constitucional en cuestión no fue definida en su contenido y constituye una norma de naturaleza programática sobre la cual la Constitución no puso términos ni límite alguno a su eficacia, siguiendo los parámetros de competencia, será potestad del órgano jurisdiccional competente, definir sus contornos a virtud del debido proceso de ley con base en el principio de igualdad entre las partes y el equilibrio de los intereses en juego. Este ejercicio se concibe tanto en ausencia como en presencia de legislación habilitadora.

### **El elemento subjetivo o factor humano**

Ciertamente, en el ejercicio de interpretación concurren circunstancias de naturaleza humana que afectarán la decisión judicial. Dentro de un marco de razonabilidad y prudencia, en el ejercicio de la discreción judicial, el juzgador tomará decisiones o hará determinaciones fundadas, además de sobre criterios estrictamente formales o legales, a base de su experiencia cultural y profesional así como de sus vivencias personales. Como señala Stolz,<sup>24</sup> a este respecto se crearon corrientes de opinión que definían a los jueces como “seres vestidos con togas para ayudarse a ser imparciales pero que miran distorsionadamente al mundo y al derecho por razón de quienes son y de donde provienen”. En cierto modo así lo reconoció también el Tribunal Supremo de Puerto Rico<sup>25</sup> al expresar que:

Las experiencias que han contribuido a forjar el carácter y determinar las actitudes del juez de instancia subyacen como premisas inarticuladas que explican sus decisiones. Cada mundo interior de cada juez ha de fallar a su modo, fallos que por esa misma razón pueden ser distintos según el proceso inductivo de cada cual, siendo todos igualmente válidos y respetables. Por supuesto, toda determinación sobre hechos probados a base de ese proceso inductivo debe ser razonable. No podría sostenerse si resulta absurda, si es arbitraria o si es resultado de un juicio apasionado o prejuiciado.

Estas palabras son significativas de que la verdadera expresión legislativa no es la que aparece en la ley, sino la interpretada judicialmente, ya que será la visión individual del juzgador la que determinará el alcance de aplicación de la norma. No hay duda de que en jurisdicción original, tanto jueces como jurados analizarán la atribución de responsabilidad, a base de sus vivencias. Con mayor razón estos últimos, ya que, como ha apuntado la jurisprudencia puertorriqueña,<sup>26</sup> “el jurado no está habituado a la prudencia del juez que espera conocer la totalidad de las pruebas para inferir de ellas una convicción. Por el contrario, le impresionan las pequeñeces y se torna daltónico en cuanto a pruebas más graves”.

Este discurso sobre el factor humano no es exclusivo del tribunal de instancia. Se extiende también a los jueces de instancias apelativas. En estos niveles, aunque con menor impacto genérico, pero con mayor intensidad para el fortalecimiento del estado de derecho, la interpretación judicial se ve influenciada por el elemento humano. Por ejemplo, los conocimientos profesionales del juez le permiten una mejor ponderación de la prueba fáctica y pericial, y de los argumentos jurídicos que fundamentan las alegaciones de las partes.

### **La rama de Derecho en controversia**

Al interpretar una norma sustantiva, específicamente una norma penal incriminatoria, la función judicial estará sujeta a los criterios que rigen el principio de legalidad. A estos efectos, en protección del debido proceso de ley frente al ejercicio arbitrario del llamado *Ius Puniendi*, se restringe el uso de la analogía *Iuris*, que prohíbe la creación judicial de normas incriminatorias y sanciones penales. A diferencia de otras ramas del derecho en que el juez no puede negarse a resolver una controversia basado en la ausencia de ley aplicable, debiendo utilizar como criterios la razón natural, la equidad y los principios generales del derecho, en el derecho penal, la creación judicial está reñida con el debido proceso. Sin embargo, no impide que pueda el juez utilizar la analogía al interpretar la ley. A esos efectos los códigos penales establecen criterios especiales como directrices legislativas para la interpretación de las normas.

### **La función interpretativa judicial**

La función interpretativa consiste en determinar si la conducta delictiva objeto del proceso está cubierta por la norma alegadamente infringida por el acusado. El método de mayor reconocimiento por el principio de legalidad es el de la interpretación del legislador, también denominada auténtica. Por este medio, el propio legislador o, en los casos de poder delegado para regulación administrativa, el titular reglamentario, define el alcance de los términos utilizados en la pieza legislativa. Esta definición se reputa vinculante.

En aquellos casos en que los términos no fueron objeto de definición, corresponde al órgano jurisdiccional ofrecer una interpretación conforme a los parámetros legislativos. Esta modalidad de interpretación se conoce como la jurisprudencial y se convierte en vinculante en cuanto ofrece contenido al vacío legislativo. En esta eventualidad, para evitar un desequilibrio gubernamental mediante la usurpación de funciones gubernamentales, normalmente, el legislador dispone de unas guías de hermenéutica para la aplicación de la política gubernamental que dejan en manos del juez intérprete la discreción para adjudicar la conciencia social.

A esos fines, suele expresarse como criterios de implementación de la ley los objetivos que promovieron la aprobación de la teoría jurídica que, a virtud de la política gubernamental, sirven de base a la legislación. Podemos ilustrar esta posición con el Código Penal de la República de Cuba que plasma como definición de delito actos u omisiones *socialmente peligrosos*.<sup>27</sup> Esta definición se ofrece en perfecta concordancia con los objetivos expresados en el artículo 1.1, entre los cuales, para fines de nuestro discurso, se destacan:

- Proteger a la sociedad, a las personas, al orden social, económico y político y al régimen estatal,
- Contribuir a formar en todos los ciudadanos la conciencia del respeto a la legalidad socialista, del cumplimiento de los deberes y de la correcta observancia de las normas de convivencia socialista.

Asimismo dispone en su artículo 8.1, numeral 2, que

“No se considera delito toda acción u omisión que, aun reuniendo los elementos que la constituyen, carece de peligrosidad social por la escasa entidad de sus consecuencias y las condiciones personales de su autor”.



Como se trasluce, el legislador pone sobre el órgano jurisdiccional la obligación de resolver los conflictos penales tomando en consideración los objetivos señalados. Ahora bien, por tratarse de conceptos amplios, mediante su interpretación de las circunstancias concretas, el juzgador deberá adjudicar si la conducta imputada constituye o no una socialmente peligrosa para configurar un delito y merecer la sanción correspondiente.

Otro ejemplo lo constituyen las reglas de hermenéutica provistas por el Código Penal de Puerto Rico. En su artículo 13, *Interpretación de palabras y frases*, el legislador estableció que:

“Si el lenguaje empleado es susceptible de dos o más interpretaciones, debe ser interpretado para adelantar los propósitos de este Código y del artículo particular objeto de interpretación”.

Al igual que en el caso de la legislación cubana, la expresión del legislador puertorriqueño plantea una interrogante sobre el alcance de la función judicial en relación a si constituye una orden a la rama judicial para poner en efecto la política gubernamental.

Si analizamos algunas expresiones jurisprudenciales podríamos afirmar la certeza de esta proposición. Por ejemplo, a raíz de la aprobación del Código Penal de 1974, el juez Rigau, en una opinión concurrente a su primera opinión interpretativa en *Pueblo v Felicier Villalongo*,<sup>28</sup> expresó:

Estamos ahora en este Tribunal haciendo nueva jurisprudencia interpretativa del nuevo Código Penal. De la clase de jurisprudencia que formulemos dependerá de [sic] si el nuevo Código ha de servir para lograr el propósito para el cual fue redactado: disuadir lo más posible la comisión de crímenes en Puerto Rico y darle así a este pueblo una razonable tranquilidad, a lo cual tiene perfecto derecho.

En esa misma opinión, citando del Informe de la Comisión de lo Jurídico Penal de la Cámara de Representantes sobre el Código, con una infeliz frase definitoria de la función judicial, expresó que:

...la intención legislativa es en el sentido de que la lectura del Código debe ser realista, acorde a los tiempos que se viven... Sobre esto, la intención legislativa es en el sentido de que la lectura del Código debe ser realista y acorde a dichos tiempos. *Nuestro Derecho Penal Jurisprudencial* debe ser justo y debe desarrollarse dentro del marco de la ley y la Constitución, pero debe ser realista y socialmente útil. Si el Derecho Penal no fuese socialmente útil no tendría razón de ser. (Énfasis suplido)

En la opinión de *Pueblo v Rodríguez Lugo*<sup>29</sup> en donde se analizaba el alcance de la frase conducta ofensiva en la definición de Alteración a la Paz, en una manifestación tácita del derecho penal jurisprudencial, el Tribunal Supremo de Puerto Rico, por voz del juez Fuster, definió su rol legislativo como el de otorgar contenido a términos genéricos no expresamente definidos por el legislador, al expresar que:

A la luz de la redacción del estatuto de alteración a la paz y su desarrollo jurisprudencial, reconocimos la dificultad que existía para determinar en qué medida el uso de un lenguaje indecoroso era lo suficientemente ofensivo o insultante como para constituir alteración a la paz. En la actualidad, fuera del contexto del uso de palabras ofensivas o vituperio, *nuestra jurisprudencia es aun muy escasa en cuanto a ilustrar o definir qué tipo de acto o actividad es tan ofensivo o provocativo que constituye alteración a la paz....* (Énfasis suplido)

Más recientemente y en una de las primeras interpretaciones del nuevo Código Penal, en la opinión de *Pueblo v Figueroa Pomales*,<sup>30</sup> el Tribunal Supremo de Puerto Rico se enfrentó a uno de los mayores retos de su función judicial al interpretar el artículo sobre Homicidio Negligente en su modalidad agravada de ocasionar una muerte al conducir un vehículo de motor bajo los efectos de bebidas embriagantes. Desde el punto de vista del fortalecimiento del estado de derecho, este caso, que llenó las primeras planas de los medios de comunicación, dio lugar a dos opiniones de envergadura, representativas del crucial dilema interpretativo al que nos referimos anteriormente, y que ejemplifican la discusión sobre la intervención judicial como indicador de gobernabilidad democrática.

Las posiciones tomadas por la mayoría del Tribunal por voz del Juez Presidente Federico Hernández Denton y la disidencia de la Juez Anabelle Rodríguez Rodríguez, refrendada por la Juez Liana Fiol Matta, representan las dos caras de la interpretación judicial -ambas perfectamente válidas- para contestar a la interrogante que abrió este discurso en cuanto *a qué responde* la función judicial. La primera representa la posición de la voz de la política gubernamental, mientras que la segunda se acerca a la interpretación estrictamente jurídica que adhiere la función judicial a los principios que rigen el derecho penal.

En ausencia de una definición legislativa o manifestación del alcance interpretativo de la frase “bajo los efectos de bebidas embriagantes”, la opinión mayoritaria recurre a la legislación

especial de circulación vial, Ley de Vehículos y Tránsito,<sup>31</sup> para buscar una definición aplicable que permita establecer un parámetro de medición del nivel de alcohol en la sangre como guía objetiva para imputar el agravante. En este menester la mayoría del Tribunal, siguiendo, sin mencionarlo, la tradición del derecho penal jurisprudencial es enfática al expresar en distintos lugares de la opinión que:

...Debe quedar claro que en esta ocasión no pretendemos definir ni establecer exhaustivamente los contornos del delito tipificado en el artículo 109 del nuevo Código Penal, sino determinar su relación -en el aspecto que nos concierne- con la Ley de Vehículos y Tránsito vigente... [E]n ausencia de una actuación legislativa expresa, este Tribunal debe aclarar el alcance de las leyes penales. En este ejercicio, conviene tener en mente el artículo 13 [supra citado]... Evidentemente, [est] a disposición requiere que interpretemos un estatuto conforme a la voluntad del legislador. De igual forma en nuestra función como intérpretes de las leyes, debemos considerar la realidad social de donde surgen y operan. [Citas omitidas] En vista de ello, nuestra función se limita a considerar el contexto de sus términos y la interpretación de la intención legislativa... La interpretación restrictiva cobra importancia cuando existen dudas sobre el alcance o sentido de una disposición penal. [Citas omitidas] No obstante, ello no requiere que le demos a un estatuto significado más limitado al que usualmente tiene dentro de la realidad social. Tampoco requiere que le debamos hacer caso omiso a la evidente intención del legislador. [Citas omitidas] Es decir, ninguna regla de interpretación -ni siquiera la de interpretación restrictiva de los estatutos penales- debe derrotar el propósito que la legislación persigue... Por ende, la interpretación restrictiva de la ley penal se hará sin menoscabo de la intención legislativa conocida o evidente... En conclusión, constituye un principio cardinal de hermenéutica que al lenguaje de una ley debe darse la interpretación que valida el propósito que tuvo el legislador al aprobarla. [Citas omitidas] Siendo así, este Tribunal debe interpretar la ley tomando en consideración los fines que persigue *y la política pública que la inspira*. (Énfasis suplido)

Con estos argumentos como fundamento, la opinión mayoritaria recurre a la definición de la ley especial con el propósito de diseñar una instrucción al jurado sobre qué parámetros habrá de utilizar para deliberar sobre la culpabilidad o no de la acusada.

Por su parte, la opinión disidente ofrece un excelente análisis jurídico sobre el rol de la interpretación judicial frente al principio de legalidad y la prohibición de la creación judicial. Sin aludir expresamente al derecho penal jurisprudencial, la juez disidente advierte al respecto, al indicar que el razonamiento de la mayoría es contrario a los principios fundamentales del derecho penal sustantivo, en cuanto, en ausencia de una norma de reenvío en el Código Penal, extiende por *fiat judicial* una definición de “estado de embriaguez” establecida para propósitos de la legislación especial al elemento agravante del Homicidio Negligente.

Para fines de nuestra discusión, el choque ideológico entre las dos opiniones radica en determinar cuál es el alcance de la función judicial frente al poder legislativo y los efectos que tiene la interpretación de la intención legislativa sobre la intervención judicial como indicador de gobernabilidad democrática.

Desde el inicio de su opinión, la juez disidente plantea la importancia de la interpretación del lenguaje del artículo y los propósitos que guiaron al legislador a penalizar la modalidad agravada, resaltando la necesidad de que se haga “con mucha cautela” por “las hondas repercusiones que la solución judicial tendrá en la administración de la justicia”. A lo largo de su opinión, la juez va acentuando elementos básicos del principio de legalidad entre los cuales destaca que:

- En la tarea de interpretación, el principio de legalidad impide sustituir la intención legislativa por la propia del juez;
- Es perfectamente válida una interpretación extensiva de la ley penal que no sobrepase su sentido literal posible;
- Es inaceptable realizar un juicio de probabilidades al dirimir el sentido que el legislador le quiso conferir a cierto término; para concluir que se debe “ejercer la función de interpretación a la luz del lenguaje utilizado en el estatuto, el uso común y corriente de los términos y del historial legislativo de la ley, *velando por hacer valer la intención del legislador y los propósitos del Código Penal*”.

El análisis de ambas opiniones nos lleva a descubrir una premisa inarticulada tras la decisión mayoritaria que pone sobre la mesa la discusión del dilema crucial que la función judicial presenta como indicador de gobernabilidad democrática. El hecho no controvertible es que la acusada viajaba en infracción de la Ley de Vehículos y Tránsito cuando propició la muerte de las víctimas.

Esta circunstancia fue objeto de amplio escrutinio por los medios de comunicación, lo que podría levantar una reacción popular contraria a la decisión judicial conforme a los principios jurídicos.

En su decisión, la mayoría se hace eco y portavoz de una intención legislativa que no fue objeto de una manifestación directa del legislador sino, a través de lo que la disidencia llamó *fiat judicial*. No hay duda de que la opinión disidente contiene todos los elementos para hacer valer la posición de la acusada y, más aún, envía el mensaje de cuál debe ser el rol judicial respecto a avalar o no la intención legislativa. Como correctamente señala la juez Rodríguez, la función judicial no es servir como portavoz del legislador sino “velar por hacer valer su intención”.

Ciertamente, el discurso erudito no es entendible por la comunidad que mira hacia la rama judicial -en su calidad de administrador gubernamental- como garante de la seguridad pública. Los parámetros establecidos por la mayoría son guías de orientación al jurado, institución que, como portavoz de la sociedad, habrá de determinar, a la luz de la totalidad de las circunstancias, el carácter delictivo de los hechos y la culpabilidad o no de una acusada quien decidió someter su caso al veredicto popular. En este sentido, la mayoría adelantó un propósito legislativo funcional de proteger la seguridad en el tránsito llevando el mensaje de que la infracción a las disposiciones que protegen la segura circulación vial no permanecerá impune.

#### **Alcance de la intervención judicial: El poder inherente para pautar el derecho**

No hay duda de que recae en el poder judicial la solución de cuestiones constitucionales, particularmente, sobre las cortes supremas o constitucionales, en las que radica la determinación final de la conformidad de la actuación gubernamental con el debido proceso de ley. Así, ante normas de carácter programático, el tribunal deberá recurrir a su interpretación utilizando como parámetro el respeto a un debido proceso de ley. Como norma de naturaleza programática, a su vez, necesita de una definición judicial que será efectiva a la luz de la totalidad de las circunstancias en que se desarrolló el iter fáctico que dio lugar a la impugnación de la actividad gubernamental cuestionada. Como consecuencia, los parámetros de aplicación serán definibles caso a caso, según la apreciación del órgano jurisdiccional.

Sobre estas bases, como disposición matriz de la garantía de los derechos individuales frente a la intervención injustificada del Estado, <sup>32</sup> el debido proceso ha sido caracterizado como circunstancial y pragmático.<sup>33</sup> De su naturaleza, según descrita, se deduce que para su efectiva protección, el poder judicial viene obligado a interpretar las controversias jurídicas poniendo sobre la balanza el interés legítimo del Estado y el derecho del ciudadano alegadamente violentado. Ello exige del juez una función creadora que permita sentar las bases para la eficiencia del proceso penal garantista. Dentro de estos lindes y siempre dentro del marco del principio de legalidad, la creación jurídica se convierte en el instrumento por excelencia para el respeto de los derechos humanos y civiles. En este sentido, el debido proceso de ley permite que los tribunales actúen como órganos de producción jurídica, entendiendo su función judicial más allá de la reproducción de textos legales, <sup>34</sup> constituyendo la jurisprudencia en una fuente primordial del ordenamiento jurídico.

En un estado democrático no puede quedar al arbitrio del poder legislativo la determinación de si un procedimiento particular cumple con los criterios de debido proceso. A esos efectos, el derecho constitucional a un debido proceso actúa como vehículo limitativo del ejercicio del poder legislativo. Aun en ausencia de criterios legislativos, se sabrá si en la relación Estado-individuo se ha actuado de manera cónsona con éste mediante un análisis, fruto de la revisión judicial, del contexto circunstancial en que se practicó la interacción. Bajo estas premisas, se ha reconocido a la judicatura un poder inherente para:

- Establecer y regular procedimientos o suplir aquellos especiales cuando son inadecuados, y siempre y cuando no sean inconsistentes con las disposiciones de ley ni menoscaben derechos de las partes;<sup>35</sup>
- Crear reglas de procedimiento necesarias para facilitar la administración de la justicia y promover la búsqueda de la verdad<sup>36</sup> y
- Pautar el derecho.

Este poder ha sido descrito como uno no creado ni circunscrito a estatuto alguno que lo defina. Se trata de un cuerpo legal creado judicialmente que faculta a un tribunal a proveer mecanismos procesales en ausencia de mandato constitucional o legislación habilitadora.<sup>37</sup> Esta interpretación de la función creadora judicial

fue excelentemente plasmada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en la expresión de que:

“Los derechos fundamentales de un acusado en nada pueden disminuirse porque no se haya aprobado ley que los implemente. La Constitución tiene su propio y supremo vigor que rebasa la ausencia de legislación habilitadora”.<sup>38</sup>

Naturalmente, este poder inherente no puede existir en un vacío. Es preciso que la manifestación de la función creadora responda tanto a criterios jurídicos como a poblaciones de interés a las cuales habrá de responder la rama judicial. En este sentido, el criterio que permea la posición del órgano jurisdiccional como punto pivotal de la equidad y el acceso a la justicia responde a la razonabilidad o irrazonabilidad de la intervención estatal frente a parámetros no sólo jurídicos sino también sociales.

A esos fines, la jurisprudencia norteamericana, seguida por la interpretación jurisprudencial puertorriqueña, ha desarrollado criterios para el escrutinio judicial basados en un análisis ponderado de la totalidad de las circunstancias fácticas así como de la expectativa legítima y razonable de intimidad individual que la sociedad está dispuesta a reconocer como tal dentro del contexto histórico. En ese proceso de razonamiento, se toma como punta de lanza la seguridad jurídica.

### **¿A quién responde?: La independencia judicial como factor de gobernabilidad democrática**

Vista la importancia del rol judicial en la función gubernamental, queda destacar su esencia en el desarrollo del Estado de Derecho. En este contexto, como característica de la independencia judicial, la transparencia del proceso judicial se convierte en la piedra angular de la gobernabilidad democrática. En su análisis debemos resaltar las siguientes premisas fundamentales:

- El rol de la rama judicial como interventor independiente del poder político debe traslucir en sus actuaciones y decisiones jurídicas.
- La transparencia judicial depende de la claridad del proceso de selección de los miembros de la judicatura.
- La calidad de la labor judicial es directamente proporcional a la capacidad de saneamiento de la teoría constitucional que reflejen las decisiones judiciales.

- La seguridad jurídica que emana de la transparencia judicial debe ser visible.

### **Calidad de la función judicial: compromiso y capacidad judicial**

De forma que se logre una intervención judicial capaz de consagrar los postulados del Estado democrático, debe existir un compromiso de la judicatura con su función gubernamental de preservar los siguientes elementos constitutivos de la labor judicial:

- La fiscalización activa del cumplimiento con los parámetros legales para lograr la transformación del Estado de Derecho más que en una realidad virtual, en una realidad útil que colabore a profundizar la democracia y
- La capacidad de sus miembros para ejercer su función.

Ambos elementos son dependientes de la calidad de los procedimientos de selección de los miembros de la judicatura. Deben ser seleccionados entre un grupo de personas que reúnan un perfil de competencia. En éste deben concurrir además de los conocimientos jurídicos:

- Habilidades y destrezas necesarias para poner en ejecución las tareas de su competencia judicial;
- Cualidades o valores que lo capaciten a esos fines, como son el temperamento judicial, la honestidad intelectual y la vocación de servicio a la justicia;
- Capacidad, interés y disponibilidad para sumarse de modo activo y profundo a la transformación del Estado de Derecho.

La consideración del perfil de competencia se hace necesaria para lograr la independencia judicial en cuanto el éxito de la función gubernativa judicial que radica sobre la capacidad de sus operadores. De modo que se pueda hacer efectivo el principio fundamental de transparencia procesal, el operador judicial debe poseer, además de buena voluntad y deseo de servicio, atributos que le permitan ejercer, tanto el cumplimiento cabal con su misión específica dentro del esquema funcional, como una actitud interaccionista dentro del modelo operacional.<sup>39</sup>



### **Visibilidad de la labor judicial: La publicidad de los procesos**

Tradicionalmente, se ha considerado como elemento de medición de la transparencia procesal la publicidad de los procesos. Sin duda, la publicidad es un instrumento efectivo para el logro de la seguridad jurídica. Tiene efectos positivos sobre la sensación popular de seguridad, pues permite la apreciación por la ciudadanía del desenvolvimiento de la actividad gubernamental bajo el palio del control judicial. Es, sin duda, un instrumento útil en el logro de la aspiración de un proceso gubernamental democrático bajo los principios de transparencia y lealtad procesal que sostienen el andamiaje del sistema garantista. Ahora bien, de modo que se logre la finalidad deseada, debe contarse con un periodismo forense bien informado, que conozca a cabalidad el funcionamiento de los procesos judiciales, de modo que pueda llevar al público una información clara y conforme a la realidad jurídica.

Lamentablemente, en Puerto Rico hemos vivido situaciones en que la información sobre procesos judiciales aparece confusa, creando como resultado grandes dudas sobre el ejercicio de la función judicial. Un ejemplo de este argumento lo fue la reseña del proceso de vista preliminar contra Edwin Otero en el año 2001. En esa ocasión, el periódico *El Nuevo Día* reseñó los procedimientos de vista preliminar, en un artículo en el cual, en vez de presentar un recuento explicativo de la finalidad y estructura de la institución procesal, atacó las decisiones judiciales poniendo duda sobre la responsabilidad funcional de los jueces. En el parte de prensa<sup>40</sup> se recoge la siguiente crítica a los procedimientos de vista preliminar llevados en el caso:

La jueza ...presidió una vista preliminar de tres días, presionando a las partes para que avanzaran pues ella se tenía que ir de vacaciones. Mientras tanto, [el juez] atendió la vista preliminar en alzada durante 12 días permitiendo continuas objeciones e interrupciones y extensas explicaciones a las contestaciones dadas en los interrogatorios. De hecho, [el juez] dijo que el caso se convirtió en un “mini juicio”, pero al momento de emitir su fallo dijo que encontraba causa a tenor con las reglas sobre vista preliminar, que disponen que la prueba necesaria para encontrar causa es menor al criterio de un juicio, que es “más allá de duda razonable”.

La redacción de esta noticia, además de poner la mira sobre la actuación de los jueces, ofrece a la ciudadanía no versada en derecho procesal, una impresión equivocada de la naturaleza de la institución procesal. Se critica la duración de las vistas y sus razones procedimentales. Particularmente, se resalta el procedimiento de vista en alzada, describiendo la interacción de las partes como "continuas objeciones y extensas explicaciones a las contestaciones dadas en los interrogatorios", como si el ejercicio del derecho constitucional a la contradicción como elemento integrante del debido proceso de ley constituyera una impertinencia o un disturbio a la continuidad del proceso. Los equívocos que crean las noticias desinformadas crean percepciones incorrectas en la ciudadanía, que minan la confianza en las instituciones democráticas y afectan irremediablemente la eficacia de la gobernabilidad. A esos efectos, los jueces deben ser muy cautelosos en sus expresiones dentro y fuera de la sala del tribunal.

### **La independencia judicial y el rol de la judicatura en la política pública**

El discurso precedente nos conduce a llamar la atención sobre el punto más álgido de la intervención judicial como indicador de gobernabilidad democrática, esto es, si la característica definitoria de la función judicial es su independencia de los demás poderes, ¿cómo debe calificarse su rol dentro del marco de la política pública del Estado? Para responder a esta interrogante, es preciso analizar dos aspectos fundamentales: el alcance del término independencia judicial y la variedad de poblaciones a las que sirve o debe servir la rama judicial.

El siglo XXI se viene caracterizando como el siglo de la Democratización de la Justicia. A partir de la última década del siglo XX, particularmente en Latinoamérica, se han concretado movimientos para el fortalecimiento de una judicatura fuerte, honesta y eficaz. Estas características o actitudes se han reputado como necesarias para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, resaltando la naturaleza de la rama judicial como un "poder que va de la mano de la defensa de la Constitución y el acceso a la justicia a través de un servicio oportuno a la ciudadanía."<sup>41</sup> En este, sentido se ha dicho que debe servir a los sectores más débiles de la población.

Como hemos discutido, la fortaleza de la gobernabilidad democrática radica sobre el poder judicial. El análisis ponderado de ese primer elemento, la defensa de la Constitución a través de la

interpretación y creación judicial, nos lleva a formular un segundo parámetro de medición: ¿Cumple la labor judicial con las expectativas de la comunidad sobre cuál debe ser la política pública y la seguridad jurídica?

Por esta vía, la discusión sobre la independencia judicial se ha movido hacia la afirmación de que la judicatura comparte la responsabilidad con las ramas legislativa y ejecutiva de asegurar una gobernabilidad, si no eficiente, al menos eficaz. En este marco conceptual se mira a la judicatura como el ente cuya labor es asegurar a la ciudadanía, dentro del marco legal, que las demás ramas sean responsables por sus actividades y toma de decisiones. Si el sistema judicial se presenta débil e impredecible, los esfuerzos por lograr que estén disponibles los remedios legales a través de la rama judicial fracasan.<sup>42</sup> Ello conlleva la desconfianza en el sistema judicial, la búsqueda de remedios en otros foros y la creación de sistemas paralelos que, sin ser acreditados, representan la reacción ciudadana ante la impotencia de las ramas gubernamentales para mantener el orden y, lo que resulta deletéreo para la administración de la justicia, mueven a la desobediencia civil.

La independencia judicial se convierte en el mecanismo principal para ofrecer la imagen de una judicatura íntegra. Además de la transparencia, que ciertamente es indicativa de una operación gubernamental limpia, la independencia judicial se refleja en la toma de decisiones libres de ataduras o lealtades político-partidistas. Como vimos, la característica esencial de la rama judicial es su función no política que plasma el principio de separación de poderes. Ésta no sólo se verifica en la constitución de las tres ramas de gobierno, sino que se perpetúa en la integridad de los funcionarios judiciales, quienes con independencia de lealtad a la autoridad nominadora, rinden su labor a conciencia de su obligación de emitir decisiones conforme los patrones jurídicos.

La independencia judicial se manifiesta en la imparcialidad de las decisiones que se toman por encima de la crítica de sectores de opinión o de las expectativas del juez sobre la permanencia o continuidad en su posición. La objetividad de sus decisiones constituye una forma de rendir cuentas a los grupos a los cuales responde la rama judicial y que serán sujetos que apreciarán la calidad del rendimiento judicial. Entre éstos se identifican:

- La propia rama judicial en su función revisora de los tribunales inferiores,

- Los profesionales del derecho, juristas, abogados y la academia,
- La prensa y
- El público en general como usuario del sistema.

En el primer grupo, la revisión judicial suele ser una relación de naturaleza jurídica, promovida por la garantía de acceso a la justicia debida a las partes, de que la determinación judicial de un solo funcionario no constituirá la decisión final de la controversia. El derecho a recurrir a un foro más alto es una garantía de debido proceso.

Los profesionales del derecho manifiestan un interés profesional en el desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho por lo que su opinión crítica se convierte en un mecanismo académico y saludable para la renovación del ordenamiento jurídico. La fiscalización de la prensa es a su vez un elemento saludable para la operación de la rama judicial, siempre que se organice bajo parámetros de genuino interés informativo de vigilancia activa de la operación gubernamental. La crítica social es indispensable para la autoevaluación del sistema judicial en función del cumplimiento con su obligación de servicio público. Dependiendo de las expectativas de la sociedad, la fuerza de las decisiones judiciales será determinada por su correspondencia a la visión social comunitaria.

A propósito hemos omitido de estos grupos a la autoridad nominadora, toda vez que representa más una relación entre individuos que una sujeta a apreciación objetiva. Asimismo, no se incluye cualquier relación que, por su condición antiética pudiera surgir entre el nominado y la entidad encargada de confirmar su nombramiento.

En cuanto respecta a la autoridad nominadora, normalmente en manos del ejecutivo, se pone la mira sobre criterios de lealtad política. A este respecto señala Stolz (1981)<sup>43</sup> que si el propósito de la nominación es perpetuar el pensamiento político de quien nombra, se buscará un candidato joven que profese el ideal del partido político en el poder. Ahora bien, ello no implica necesariamente que el nominado deba ejercer su función decisoria en calidad de formulador de la política pública gubernamental.

No hay duda de que un gran número de las controversias sometidas al escrutinio judicial tienen contenido político partidista. La independencia judicial no significa que la judicatura ignore el argumento o que jueces miembros de partidos afines o contrarios a

la ideología que permea la controversia o al que pertenezca el acusado o una parte en procesos civiles o administrativos, se inhiban de ejercer su función por cuestiones puramente partidistas. Una forma de evitar este riesgo de debilitar la independencia judicial está:

- *Desde un punto de vista subjetivo* en la honestidad profesional del funcionario.
- *Desde un punto de vista objetivo* en su capacidad para evitar que la labor judicial se convierta en una de naturaleza burocrática y de interpretar la normativa jurídica a base del derecho establecido, perpetuando como intérprete neutral, la política constitucional en el contexto histórico, fuera de líneas estrictamente partidistas.

## **VI. A manera de conclusión...**

### **Del formalismo democrático a la democracia deliberativa: La importancia de la función decisoria judicial en el proceso de gobernabilidad**

No es la mera decisión que finiquita la controversia en el caso concreto lo que interesa de la función judicial sino cómo repercute sobre el fortalecimiento del Estado de Derecho. Lo hasta ahora expuesto conduce necesariamente al análisis de impacto que tiene la función deliberativa judicial sobre la administración pública. El discurso practicado denota la necesidad de recurrir a definiciones pragmáticas de la función gubernamental que coloquen la intervención de la rama judicial dentro del concepto de la administración de la justicia como un servicio público del Estado para con el ciudadano que confía en su seguridad jurídica. En el marco de la separación de poderes, la función jurisdiccional no puede concebirse ni operar de manera formal, como una simple figura actoral, representativa de un sector gubernamental. Por el contrario, debe ser concebida tomando parte activa en la cristalización de la gobernabilidad democrática a través del análisis ponderado de sus decisiones, particularmente de aquellas instancias judiciales cuya función específica es la de pautar el derecho a través de decisiones vinculantes para el Estado. De ahí que sus decisiones deban reflejar un proceso de razonamiento transparente de sana crítica jurídica de las circunstancias fácticas que promovieron la instancia judicial, conforme a los principios de derecho que rigen el sistema gubernamental y dentro de los límites de la legislación aplicable.<sup>44</sup> Esto es, el órgano jurisdiccional no puede ser un mero portavoz de la política gubernamental.

**Punibilidad y garantismo: ¿En la frontera entre el derecho y la democracia?**

Como hemos enfáticamente señalado, en el concepto seguridad jurídica convergen dos vertientes definitorias: el clima de confianza y la certeza del debido proceso. Mientras el clima de confianza responde a la apreciación social de la actividad de administración de riesgos y del grado de impunidad perceptible, el elemento de certeza del debido proceso recae sobre la eficiencia de la política pública a través del control judicial sobre la actividad legislativa y ejecutiva.

No hay duda de que, más que sobre el bien jurídico protegido por la norma específica, el garantismo debe concentrarse en la protección de los derechos humanos y aquellos de naturaleza individual como la seguridad jurídica que se obtiene a través de la protección contra la intervención irrazonable del Estado sobre garantías tales como la libertad, la dignidad del ser humano y la expectativa de intimidad. No obstante, la función proteccionista no puede alcanzar niveles de *hipergarantismo* que obvien la intervención estatal tolerable como mecanismo de prevención del anarquismo social que impida la garantía de seguridad pública.

La referida naturaleza dual de la seguridad jurídica basada en la estructuración de un derecho penal puede parecer un ataque a la construcción de un estado social y democrático a los ojos de aquellos que profesan o se sienten atraídos por la tendencia abolicionista, la cual pareciera entender el derecho penal como una simbiosis entre el derecho sustantivo y el derecho de ejecución de la pena, dando un salto del primero al último como si ignorasen la función intermedia judicial como el elemento más fuerte del sistema garantista. Esta extracción doctrinaria encierra la concepción del ordenamiento penal en la amenaza y efecto de la pena que ve en la facultad punitiva del Estado, una afrenta a la democracia social, colocando la sobrevivencia del derecho penal en la frontera entre el derecho y la democracia.

De modo que se evite esta confrontación, se requiere una convicción ciudadana de la manifestación de la facultad coercitiva del Estado (punibilidad) mediante la tutela jurídico-penal y de la certeza de la aplicación de la ley, enfocando la mira del ordenamiento sobre la función judicial. Como mecanismo instrumental de seguridad jurídica, la punibilidad no está reñida con la noción del estado social y democrático de derecho construido sobre sus tres elementos fundamentales: objetivo social, concepción democrática del poder y sujeción a la ley.<sup>45</sup> La teoría

jurídica del delito que apoya el derecho penal en el estado social y democrático no puede edificarse sobre una concepción abolicionista del derecho penal. Como política criminológica alternativa al estado liberal y utilitarista, no se niega el poder coercitivo del Estado.

Como señala Bustos Ramírez (1994) al aludir a la invalidez de la tesis abolicionista de que los “*delitos-situaciones negativas* creadas por el sistema penal son sólo conflictos individuales”, el fenómeno delictivo es antes que nada una cuestión de poder, de estructuración de las necesidades y su satisfacción.<sup>46</sup> Estos principios permean la selección de la tutela jurídica al reconocer al Estado la facultad de controlar la actividad ciudadana dentro de limitaciones concretas construidas sobre el principio de lesividad del bien jurídico como manifestación de la política gubernamental.<sup>47</sup>

La función judicial es primordialmente la de controlar la eficacia de la garantía del debido proceso en la labor legislativa y en la función ejecutiva. El debido proceso no es una garantía estrictamente procedimental, posee una función de control sobre la actividad legislativa. No sólo obliga a los procedimientos ejecutivos y judiciales, sino también, en su aspecto sustantivo, al poder legislativo, garantizando:

- *en el aspecto sustantivo*, la aprobación de leyes justas y razonables en su contenido de modo que ofrezcan la claridad y certidumbre de la voluntad de la tutela jurídica.
- *en el aspecto procesal*, un verdadero acceso a la justicia mediante la garantía de transparencia, igualdad y lealtad procesal.

En este sentido, se otorga la función de verdadero tutor de las garantías no al legislador sino al órgano jurisdiccional que ha de mantener la vigilancia sobre las agencias ejecutivas durante toda fase del procedimiento penal.

### **El proceso penal equilibrado como el mecanismo para garantizar la seguridad jurídica**

El discurso sostenido nos lleva a definir la aspiración garantista del estado democrático como la instauración de un proceso penal equilibrado en el cual concurren los conceptos de punibilidad y garantismo como elementos integrantes de la piedra angular del ordenamiento jurídico. La protección de la sana convivencia requerirá un mayor o menor grado de intervención proporcional a la capacidad de civismo de la sociedad. En ese

sentido se justifica la necesidad y esencia del sistema penal. La protección del garantismo se refleja en la administración de ese sistema cuyo éxito depende del control de la actuación de los sujetos que lo componen. El equilibrio entre punibilidad y garantismo consiste en el mantenimiento de la vigilancia por un órgano jurisdiccional independiente sobre la protección de los derechos sustantivos y procesales del imputado y del interés legítimo del Estado en preservar la seguridad pública mediante el ejercicio de la tutela jurídica de punibilidad de ciertas conductas socialmente intolerables.

La existencia de una judicatura independiente ofrece la garantía de lo que Ferrajoli (1997)<sup>48</sup> denomina la deslegitimación del poder arbitrario del Estado. El poder de control de las garantías recae sobre el órgano jurisdiccional en cuanto se convierte en un celoso guardián cuya función es decretar la inadmisibilidad de acusaciones tejidas sobre actuaciones impropias de los sujetos procesales y de la actuación legislativa. Sólo así se mantiene la confianza pública contra el imperio de la sociedad violenta y confianza judicial del cumplimiento con la responsabilidad social individual como parámetro para la valoración de la prueba sobre exigibilidad de la conducta en el caso concreto.

### **La función judicial independiente como fortaleza de la gobernabilidad democrática**

La continua experimentación jurídico-formalista de un derecho penal regulador de la conducta humana a la que hemos estado sujetos, contada a partir de la publicación en 1764 del libro de Cesare de Beccaria, *De los delitos y de las penas*, ha demostrado históricamente el fracaso de los diferentes intentos de lograr un orden a través del mecanismo del equilibrio jurídico del interés social. Hasta tanto no se logre la aceptación y permanencia de una conciencia comunitaria de responsabilidad social, sólo se podrá alcanzar la garantía de seguridad jurídica a la que aspira el verdadero estado de derecho en la fusión de dos elementos basilares para el mantenimiento del orden social:

- *la facultad política del Estado* de establecer la punibilidad de conductas e individuos que alteren el equilibrio del orden social y
- *la práctica procesal garantista* de actividades procedimentales respetuosas de los derechos civiles de los individuos sujetos a la aplicación de la ley penal.



La función de protección de las garantías civiles y democráticas que debe permear la actividad gubernamental en el legítimo ejercicio del control social por la rama judicial, constituye la calidad sostenida de la gobernabilidad democrática. En este contexto, su desempeño no puede medirse exclusivamente por el reconocimiento de su autonomía administrativa y fiscal. La operación exitosa de la interfiscalización equilibrada –característica del sistema de separación de poderes– como elemento fundamental de gobernabilidad, impone sobre las tres ramas la obligación de rendir cuentas sobre su función operacional.

## NOTAS

<sup>1</sup> Algunas secciones del presente artículo fueron redactadas como partes o secciones del libro de la autora, *Criminalística Aplicada al Proceso Penal*, Tomo 1, *La Valoración Judicial de la Prueba*, redactado durante el año académico 2005-2006, actualmente en vías de publicación.

<sup>2</sup> Resumil, Olga E. 2002. *Proceso Penal Garantista: Modelo Adversativo, Sistema Acusatorio Angloamericano y Debido Proceso de Ley*. Estudios Jurídicos, Vol. XI, Núm. 3, págs. 51-82.

<sup>3</sup> Mateos, Concha. 2002. La verdad reversible de la prensa y la televisión: un golpe sin guión audiovisual. *Revista de Comunicación Social*, Número 50, Año 5to.

<sup>4</sup> Término utilizado por el profesor B. Mapelli Caffarena, 1998, en Ejecución y Proceso Penal. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, Núm. 15, Año 10.

<sup>5</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 24 de septiembre de 1998.

<sup>6</sup> *Política Criminal y Seguridad Pública* en [www.tribunalmmm.gob.mx](http://www.tribunalmmm.gob.mx), 2001.

<sup>7</sup> Fernández Quiñones, Demetrio. 2005-2006. La formación de la política pública. *Ethos Gubernamental*, Núm. III: págs. 3-19.

<sup>8</sup> *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, Editorial Trotta: Madrid, 1997.

<sup>9</sup> La tendencia contemporánea en la criminología práctica es a intercambiar el concepto de prevención por el de administración de riesgo. Justifica el magistrado Julián Jesús Gudiño Galindo en su conferencia, *Política Criminal y Seguridad Pública*, de [www.tribunalmmm.gob.mx](http://www.tribunalmmm.gob.mx), que “en términos empíricos hablar de prevención resulta inmedible y por tanto poco sustentable, ya que un hecho delictivo en realidad no puede tenerse certeza de que va a ser cometido o no”.

<sup>10</sup> Véase por vía de ilustración Rada, Luz E. 2003. *La Impunidad como uno de los factores criminógenos en el Distrito Metropolitano de Caracas*. Caracas: Instituto Universitario de la Policía Metropolitana.

<sup>11</sup> Palmieri, Gustavo. 2005. *Temas y Debates en la Reforma de la*

*Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil*, Investigación Criminal, Washington Office on Latin America, pág. 6.

<sup>12</sup> Véanse al respecto las posiciones de Antonio García-Pablos de Molina, *Vieja y Nueva Criminalidad*, conferencia inaugural del XII Congreso Nacional de la Sociedad Española de Psiquiatría Legal, Almagro, 2003 e Ibán de Rementería, *Estado de la seguridad ciudadana en Chile (primera parte)* en Seguridad Sostenible, 20 de diciembre de 2005, de [www.iigov.org](http://www.iigov.org).

<sup>13</sup> Término utilizado por Ferrajoli, 1997, en Derecho y Razón, *Teoría del garantismo penal*, Madrid: Editorial Trotta: página 129.

<sup>14</sup> Bovino, Alberto. 1999. *Manual del Buen Abolicionista* en Revista de Ciencias Penales, Núm.16, de [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

<sup>15</sup> *Política Criminal y Estado* en Revista de Ciencias Penales, Núm. 12, diciembre de 1996, de [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

<sup>16</sup> Subijana Zunzunegui, Ignacio, J. El Juez en la ejecución de las Penas Privativas de libertad, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2005, núm.07-11, de <http://criminet.ugr.es>.

<sup>17</sup> Señala con razón Díez Repollés que *la preeminencia de los espacios dedicados a la crónica criminal en los diversos medios de comunicación, donde ya no es extraño que ocupe los primeros titulares, tiene que ver, sin duda aunque no exclusivamente, con el eco que tales informaciones suscitan en capas amplias de la población. Véase El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana* en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 2004, pág.9, de <http://criminet.ugr.es/recpc>.

<sup>18</sup> De Paúl, Pilar. *Los profesionales del Derecho: jueces y abogados* en Fundamentos de Psicología Jurídica. Miguel Clemente, coordinador, Madrid, Ediciones Pirámide, 1998, pág. 248. Varela, Casimiro A. 1999. *La prueba judicial y la conducta humana*, Capítulo III, Valoración de la Prueba. Buenos Aires. Astrea: págs. 103-133.

<sup>19</sup> Prats, Joan. 2004. *Ética para políticos (II): Compromiso con la realidad, las instituciones y el desarrollo* en Gobernanza, Edición 10, Retirado el día miércoles 28 de julio de 2004, de [www.iigov.org](http://www.iigov.org).

<sup>20</sup> Inscripción en el Monumento a Jefferson, Washington, D.C.

<sup>21</sup> *Pueblo v. Rivera Navarro*, 113 D.P.R. 6422 (1982).

<sup>22</sup> *Pueblo v. Reyes Herrán*, 105 D.P.R. 658 (1977).

<sup>23</sup> Derecho y Razón, pág.129.

<sup>24</sup> Stolz. 1981. *Judging Judges*, Free Press, New York, pág.414.

<sup>25</sup> *Torres v Colón*, 105 D.P.R 616 (1977).

<sup>26</sup> *Pueblo v Guzmán Camacho*, 116 D.P.R. 34 (1988).

<sup>27</sup> Artículo 8.1 de la Ley Núm. 62 de 1987.

<sup>28</sup> 105 D.P.R. 600 (1977).

<sup>29</sup> 2002 TSPR 3.

<sup>30</sup> 2007 TSPR 188.

<sup>31</sup> Ley Núm. 22 de 7 de enero de 2000.

<sup>32</sup> *Pueblo v. Vega Rosario*, 148 D.P.R. 980 (1999).

<sup>33</sup> *Pueblo v. Torres Vera*, 105 D.P.R. 315 (1976) y su progenie.

<sup>34</sup> González Fernández, Arquímedes. 2001. *Código Orgánico Procesal Penal con Práctica Forense*, Editorial y Distribuidora El Guay, Caracas.

<sup>35</sup> La jurisprudencia puertorriqueña ha reconocido este poder inherente no sólo en el Tribunal Supremo sino también en los tribunales de instancia. Véanse sobre este aspecto, *inter alia*, las opiniones emitidas en *Pueblo en Interés del Menor R.G.G.*, 123 D.P.R. 443 (1989); *Méndez v. Levitt and Sons*, 105 D.P.R.

797 (1976); *González v. Tribunal Superior*, 75 D.P.R.585 (1953).

<sup>36</sup> *Efraín Meléndez, Fiscal Especial Independiente*, 135 D.P.R. 610 (1994).

<sup>37</sup>

Idem.

<sup>38</sup> *Pueblo v. Opio Opio*, 104 D.P.R.165 (1976).

<sup>39</sup> Houed Vega, M., Llerena Conde, P. y Resumil, O. E., 2004. *Perfil para el diseño de los programas de capacitación para los actores del nuevo proceso penal en la República Dominicana, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo, 2004.*

<sup>40</sup> Publicado el 13 de julio de 2001, en El Nuevo Día.

<sup>41</sup> *¿Crisis en la Capacitación Judicial?* 2001. En Sistemas Judiciales, [www.cejamercias.org](http://www.cejamercias.org).

<sup>42</sup> *Rule of Law, human rights and access to justice* en Governance for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries, United Nations Development Program: pág. 131.

<sup>43</sup> Loc. Cit., pág 420.

<sup>44</sup> Aunque esta no es la práctica en las jurisdicciones de corte anglo-sajón, sobre cuya tradición descansa la organización judicial puertorriqueña, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que “la mejor práctica sería que los tribunales plasmasen su decisión judicial, debidamente fundamentada, en resoluciones escritas puesto que ello facilitaría la función revisora de los foros apelativos”, *Pueblo v Moreno Valentín*, 2006 TSPR 104.

<sup>45</sup> Córdova, Pilar. 2001. *Equidad, Minorías Étnicas y Derechos Humanos Fundamentales* en Views, Pan American Health Organization: Washington, [www.paho.org](http://www.paho.org).

<sup>46</sup> Prólogo al libro de Martínez S., Mauricio. 1990. *La abolición del sistema penal, Inconvenientes en Latinoamérica*, Editorial TEMIS: Bogotá, pág. 9.

<sup>47</sup> Bustos Ramírez, J. 1994. *Principios Fundamentales de un Derecho Penal Democrático* en Revista de Ciencias Penales, marzo, [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

<sup>48</sup> Considera este autor que la justificación de la intervención penal es histórica y sociológicamente relativa al estar condicionada por su nivel de civilización. A esos efectos la tasa de violencia será determinante del grado de severidad de la intervención estatal. *Derecho y Razón*: pág. 344.

## REFERENCIAS

Bovino, Alberto. 1999. “Manual del Buen Abolicionista” en *Revista de Ciencias Penales*, Núm.16, de [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

Bustos Ramírez, J. 1994. “Principios Fundamentales de un Derecho Penal Democrático” en *Revista de Ciencias Penales*, de [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

Bustos, Ramírez J. 1996. “Política Criminal y Estado”. *Revista de Ciencias Penales*, Núm. 12, de [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 24 de septiembre de 1998.

Córdova, Pilar. 2001. “Equidad, Minorías Étnicas y Derechos Humanos Fundamentales”, *Views*, Washington: Pan American Health Organization, de [www.paho.org](http://www.paho.org).

De Paúl, Pilar. 1998. “Los profesionales del Derecho: jueces y abogados”. *Fundamentos de Psicología Jurídica*. Madrid, Ediciones Pirámide: pág. 248.

De Molina, P. y García, A. 2003. *Vieja y Nueva Criminalidad*, Conferencia

- Inaugural del XII Congreso Nacional de la Sociedad Española de Psiquiatría Legal, Almagro.
- De Rementería, Ibán. 2005. Estado de la seguridad ciudadana en Chile (primera parte), *Seguridad Sostenible*, de [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- Díez Repollés. 2004. “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, de <http://criminet.ugr.es/recpc>: pág. 9.
- Fernández Quiñones, Demetrio. 2005-2006. “La formación de la política pública”. *Ethos Gubernamental*, Núm. III: págs. 3-19.
- Ferrajoli, Luigi. 1997. *Derecho y Razón, Teoría del Garantismo Penal*, Madrid: Editorial Trotta: pág. 129.
- González Fernández, Arquímedes. 2001. Código Orgánico Procesal Penal con Práctica Forense. Caracas: El Guay.
- Gudiño Galindo, J.J. 2001. *Política Criminal y Seguridad Pública*, de [www.tribunalmmm.gob.mx](http://www.tribunalmmm.gob.mx)
- Houed Vega, M., LLerena Conde, P. y Resumil, O. E. 2004. *Perfil para el diseño de los programas de capacitación para los actores del nuevo proceso penal e la República Dominicana*, Escuela Nacional de la Judicatura, Santo Domingo.
- Mateos, Concha. 2002. “La verdad reversible de la prensa y la televisión: un golpe sin guión audiovisual”. *Revista de Comunicación Social*, Número 50, Año 5to.
- Palmieri, Gustavo. 2005. Temas y Debates en la Reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil. *Investigación Criminal*. Washington Office on Latin America, Washington: pág. 6.
- Prats, Joan. 2004. “Ética para políticos (II): Compromiso con la realidad, las instituciones y el desarrollo” en *Governanza*, Edición 10, Retirado el día miércoles 28 de julio de 2004, de [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- Rada, Luz E. 2003. *La Impunidad como uno de los factores criminógenos en el Distrito Metropolitano de Caracas*. Caracas: Instituto Universitario de la Policía Metropolitana.
- Resumil, Olga E. 2002. “Proceso Penal Garantista: Modelo Adversativo, Sistema Acusatorio Angloamericano y Debido Proceso de Ley”. *Estudios Jurídicos*, Vol. XI, Núm. 3: págs. 51-82.
- Stolz, P. 1981. “Judging Judges”, *Free Press*, New York: pág. 414.
- Subijana Zunzunegui, Ignacio, J. 2005. “El juez en la ejecución de las penas privativas de libertad”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Núm.07-11, de <http://criminet.ugr.es>
- Varela, Casimiro A. 1999. *Valoración de la Prueba*. Buenos Aires: Astrea.

## **JURISPRUDENCIA**

- Efraín Meléndez, Fiscal Especial Independiente*, 135 D.P.R. 610 (1994).
- González v. Tribunal Superior*, 75 D.P.R.585 (1953).
- Méndez v. Levitt and Sons*, 105 D.P.R. 797 (1976).
- Pueblo en Interés del Menor R.G.G.*, 123 D.P.R. 443 (1989).
- Pueblo v. Felicier Villalongo*, 105 DPR 600 (1977).
- Pueblo v. Figueroa Pomales*, 2007 TSPR 188.
- Pueblo v Guzmán Camacho*, 116 D.P.R. 34 (1988).
- Pueblo v. Moreno Valentín*, 2006 TSPR 104.
- Pueblo v. Opio Opio*, 104 D.P.R.165 (1976).

*Pueblo v. Reyes Herrán*, 105 D.P.R. 658 (1977).  
*Pueblo v. Rivera Navarro*, 113 D.P.R. 6422 (1982).  
*Pueblo v. Rodríguez Lugo*, 2002 TSPR 3.  
*Pueblo v. Torres Vera*, 105 D.P.R. 315 (1976) y su progenie.  
*Pueblo v. Vega Rosario*, 148 D.P.R. 980 (1999).  
*Torres v Colón*, 105 D.P.R 616 (1977).

## **DATOS BIOGRÁFICOS DE LA AUTORA**

*Olga Elena Resumil Ramírez* es Catedrática de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, donde dicta cursos de Derecho Penal Sustantivo y Procesal, Criminología, Derecho de Menores y Derecho de Confinados, entre otros. Ha sido profesora invitada en los programas de Maestría en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal en el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica de Nicaragua y de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana. Es egresada de la Universidad de Puerto Rico, donde recibió los grados de Bachillerato en Artes en Estudios Generales, con una concentración en Literatura Hispanoamericana y Lenguas (1969) y *Juris Doctor*, con especialidad en Derecho Penal (1973), ambos con altos honores. En la *Università degli Studi di Roma*, Italia, cursó estudios conducentes al grado de especialización en Derecho Penal y Criminología, el que completó en 1976, con altos honores, luego de presentar su disertación titulada *Il giudizio di pericolosità (El Juicio de Peligrosidad)*. Es la autora de libros y numerosos artículos de revista y periodísticos en los campos de la literatura y del derecho, entre los que se destacan *PRÁCTICA JURÍDICA PUERTORRIQUEÑA* (dos tomos), publicado por la editorial *Lexis Nexis*. En *República Dominicana* trabajó con la Escuela Nacional de la Judicatura en el diseño del perfil de los actores procesales y su interacción en el proceso en relación con la competencia funcional, la confección de manuales de capacitación para los docentes en el área específica de los actos conclusivos de la etapa preparatoria y la Audiencia Preliminar. Con la Suprema Corte de Justicia como consultora internacional en el diseño reglamentario de la gestión judicial bajo el nuevo Código Procesal Penal. En la *República de Honduras* trabajó con la Corte Suprema en la preparación de los Instructivos para el manejo de la prueba en los nuevos procesos penales y civiles y la preparación del Manual de Capacitación sobre el Derecho Probatorio.

---

## **ASUNTOS INTERNACIONALES**

---

# **LAS DINÁMICAS REGIONALES EN LAS DEMOCRACIAS: LIMITACIONES EN LA EFECTIVIDAD DE LOS REGÍMENES DE COOPERACIÓN INTER-ESTATAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

*Ángel L. Viera Tirado*

---

## **I. Los regímenes regionales y las normas democráticas: Aproximación teórica**

Desde la segunda mitad del siglo 20 hay una tendencia por parte de los estados nacionales a organizarse de acuerdo a esquemas regionales. Dichos esquemas regionales se articulan para propósitos de lograr unos objetivos en común, y para estimular la cooperación en términos generales. Los estados nacionales se han percatado de que el logro de sus intereses nacionales no se puede limitar a la utilización de sus mecanismos soberanos. Aun para lograr el objetivo de sobrevivir como entes viables, es necesario entrar en acuerdos y organismos que propicien la cooperación en áreas definidas por éstos a través de regímenes internacionales. En este sentido, lo que caracteriza a la división regional del mundo es una yuxtaposición entre corrientes que propenden hacia el regionalismo y otros esfuerzos que se dirigen hacia la regionalización.

Se puede definir el regionalismo como un proyecto dirigido a transformar un espacio social específico en un proyecto regional, donde participan tanto actores internos como externos en una concepción de la región. Por el contrario, la regionalización se refiere a los esfuerzos dirigidos por actores internos para darle concreción a un marco regional (Fawcett, 2005 y Bach, 2005).<sup>1</sup> El concepto de régimen internacional ha quedado definido por la literatura de la integración regional como los principios, reglas o normas que definen las expectativas de los actores internacionales (Laursen, 2004 y Krasner, 1983). Las decisiones que se toman para abordar asuntos globales pueden cubrir un sinnúmero de áreas funcionales (*issue areas*). Contrario a las organizaciones internacionales

formales, los regímenes internacionales dependen para su subsistencia estrictamente de la voluntad de los actores que desean lograr unos beneficios (Hurrell, 1998). Puede haber regímenes internacionales incrustados en organizaciones internacionales o que podrían existir sin el montaje de una organización gubernamental o no gubernamental. Lo crucial es que la toma de decisiones sea más o menos eficiente en el marco de instituciones formales o informales que provean la capacidad de deliberación para los actores (Laursen, 2004: 67).

El presente contexto internacional queda definido por la primacía ideológica de la democracia liberal<sup>2</sup> y la presencia del libre mercado a través de la globalización<sup>3</sup>. Los cambios tecnológicos y científicos que datan del último tercio del siglo 20 construyeron un mundo donde las fronteras se achican, y las redes de comunicación y conocimiento se imbrican aceleradamente (Hoogvelt, 2001: 121-131). Una de las fuerzas impulsoras de estos cambios ha sido el capital financiero, que ha desarrollado redes transaccionales alrededor del globo (Gilpin, 2001: 261 y Wyatt-Halper, 1998: 76). Los estados no pueden escapar del impacto de la globalización, deséenlo así o no. Frente a los procesos económicos a escala mundial, los estados tienen que articular respuestas. Las redes de financiamiento, intercambio de bienes y servicios, comunicación y difusión de la cultura no son fácilmente controlables. La cuestión es que las tendencias descritas anteriormente tienen consecuencias a nivel nacional o doméstico.

Frente a la globalización se plantea el reto de la gobernanza global y regional. No se trata de que los estados sean irrelevantes ante estas nuevas corrientes, como lo planteaba un sector de la literatura (Gilpin, 2001: 362). Por el contrario, los estados buscan expandir sus capacidades de regulación más allá de las fronteras nacionales. Para ello, necesariamente tienen que diseñar regímenes y acuerdos que hagan viable una capacidad de regulación. La tarea de gobernar ya no se puede limitar a las fronteras tradicionales demarcadas por los estados-nación. Tienen que establecerse normas y reglas que trasciendan los límites nacionales para atender cuestiones como el comercio, la salud, el ambiente, comunicaciones, difusión cultural, corrupción, entre otros. En este sentido, los estados diseñan una serie de esquemas de colaboración para la coordinación, cooperación y búsqueda colectiva de soluciones en el contexto internacional (Messner, 2002: 49).



Las élites que controlan los estados nacionales no elaboran esta arquitectura regional y global en el vacío. Lo hacen partiendo de unos valores y preceptos que sirven de fundamento a los esfuerzos de colaboración. A partir de la última década del siglo 20, sobre todo, esa armonía valorativa se centra en el establecimiento de mecanismos que protejan la democracia como sistema político y el mercado como instrumento de producción y distribución económica. Por eso, las normas y preceptos contenidos en las reglas reflejan la situación política prevaleciente a nivel internacional luego de la caída del bloque socialista del Este de Europa (Hurrell, 2005: 29 y Wyatt-Halper, 1998: 92). Aun cuando se intente establecer esquemas alternativos en ciertas regiones, se parte del uso de los conceptos de democracia y mercado para ampliar los ámbitos políticos o plantear restricciones necesarias en la esfera económica.

Las políticas públicas que establecen los estados-nación a nivel nacional quedan ineluctablemente afectadas por estas tendencias globales. La globalización puede percibirse como un reto a la capacidad tradicional de los estados para enfrentar los problemas sociales. Esto se ve en la cuestión del empleo, por ejemplo. La presencia de esquemas de reestructuración organizativa y los cambios gerenciales en las empresas globales lleva a la inseguridad laboral constante. Se genera la impresión de que los esquemas tradicionales, como la política comercial o industrial, no pueden atenderse por los mecanismos tradicionales a nivel estatal (Foqué y Steenbergen, 2005).

La globalización también puede percibirse como una oportunidad para obtener beneficios que coadyuven al mejoramiento material de esas mismas sociedades. Eso implica una reevaluación del papel del Estado como actor fundamental en la gestión pública. A su vez, dicha reevaluación comporta una dimensión internacional que le permita enfrentar los retos de la globalización. En este sentido, los estados requieren capacidades que les permitan la articulación e implementación de políticas públicas. Una precondition para el desarrollo de esas capacidades es la presencia de un espacio público deliberativo donde los ciudadanos puedan participar en los asuntos públicos. En otras palabras, una sociedad civil fuerte<sup>4</sup> con procedimientos transparentes y predecibles (Foqué y Steenbergen, 2005: 57). No obstante, lo crucial de este esfuerzo a nivel doméstico o nacional, es que queda incompleto si no se incorpora un esfuerzo a nivel

regional para reforzarla. Esos esfuerzos serán discutidos en la próxima sección.

## **II. Regionalización, democratización y economías políticas**

Los estudiosos de las relaciones internacionales coinciden en plantear que la organización regional presente se da en el marco de las olas democratizadoras de la década del 1990. Parte del impulso hacia la consolidación de las emergentes democracias liberales es la gestación de un contexto internacional favorable hacia este sistema político.<sup>5</sup> Se parte del supuesto que los países democráticos tienen una apertura deliberativa y unas instituciones que las hacen más propensas hacia la cooperación con estados similares. Un aspecto importante en generar un espacio de cooperación regional es la presencia de relaciones económicas interdependientes entre los países concernidos.

De hecho, la Unión Europea provee gran parte de la base para las teorías académicas en torno a la regionalización. La evolución del marco institucional europeo, desde la unión aduanera de la década del 1950 hasta la formalización del esquema monetario y constitucional en la década del 1990, ha servido de referente para intentos similares alrededor del globo. La necesidad de tener políticas públicas para enfrentar los problemas económicos, además de consideraciones geopolíticas y de seguridad, explican parcialmente el surgimiento y progreso del modelo europeo (Moravcsik, 1998). Sin embargo, la necesidad de afirmar un sentido de identidad regional ante cambios que erosionan la tradicional posición internacional constituye un factor crucial que amplía los enfoques tradicionales (Mattli, 1999: 70-71). La decadencia de la hegemonía europea lleva a buscar nuevas formas de darle sentido y relevancia a la Europa Occidental. Parte de la redefinición regional incluyó solidificar la democracia liberal representativa y el libre mercado frente al reto comunista.<sup>6</sup> De hecho, la expansión de la Unión Europea hacia los países del antiguo bloque socialista oriental tuvo el propósito de consolidar las nacientes democracias post-comunistas. El proceso de democratización se produce en medio de grandes riesgos respecto a la capacidad de estos países post-comunistas para sostener la articulación de un modelo capitalista, y la necesidad de manejar los flujos migratorios que empiezan a producirse masivamente hacia la Europa Occidental (Mattli, 1999: 96).

Los intentos de regionalización en otros puntos del globo han quedado limitados en comparación con el modelo europeo. Sin

embargo, se mantienen los esfuerzos por lograr regímenes regionales que asemejen uno u otro aspecto del proceso europeo. Este enfoque, muy común entre las élites políticas, ha sido un problema debido a las interpretaciones erróneas que se le ha dado a la experiencia europea (Roy, 2004). Desde los enfoques más positivos que la califican como el prototipo de integración regional, hasta los más negativos que ven el modelo como una fortaleza europea, la distorsión ha llevado al transplante mecanicista de este modelo a otras regiones del mundo (Bach, 2005). Obviamente, las condiciones en otras regiones difieren de la experiencia europea y los esfuerzos de regionalismo y regionalización necesariamente reflejan la variedad de situaciones.

En Asia, los esquemas del ASEAN o el APEC<sup>7</sup> indican la preocupación por evitar la marginalidad en la economía internacional ante los flujos financieros cambiantes y las ansiedades ante la presencia china (Nesadurai, 2005 y Foot, 1998). El rol económico de China como polo centrípeto del capital inversionista y como exportador de productos baratos es preocupante por la fragilidad económica de algunas economías asiáticas. También se puede plantear que el carácter autoritario del sistema político chino y la inhabilidad de la democracia liberal japonesa de asumir un liderazgo regional significativo constituyen factores que deben examinarse para entender la debilidad de la regionalización asiática.<sup>8</sup> En el caso de la regionalización africana, se ha apuntado que hay una brecha continua entre la retórica de los dirigentes regionales y la situación real. A pesar de los esfuerzos de las élites africanas, la implementación de políticas regionales ha sido limitada por la debilidad institucional, y la falta de voluntad política (Bach, 2005). Mediante esta iniciativa, los países africanos se comprometen formalmente con la evaluación de la condición democrática, los derechos humanos, la gobernabilidad y la economía. Empero, la situación étnica y tribal conjuntamente con la renuencia a ceder espacios de soberanía han complicado la situación. Con mayor complejidad se visualiza la regionalización en el Medio Oriente, por motivo de los conflictos que siguen plagando a dicha región. A pesar del precedente pan-arabista, los países del Medio Oriente no han podido articular una visión común que les permita reconocer intereses supranacionales (Schulz y Schulz, 2005). La debilidad en los esfuerzos de regionalización y democratización en ciertas regiones también muestra las deficiencias del transplante mecanicista de la visión occidental sobre estos temas.

### **III. Regionalismo y regionalización en el Continente Americano**

Los esfuerzos de regionalismo y regionalización actuales en el continente americano parten de un entendimiento común entre las élites de los diversos países que conforman el continente respecto a los objetivos del libre comercio y la promoción de la democracia liberal representativa. No obstante, hay que establecer distinciones entre la regionalización en las distintas regiones que conforman el continente americano. Cuando se examina la forma en que se configura el entendimiento regional, se nota una diferencia entre lo que ocurre en Norteamérica, Centroamérica, Suramérica y el Caribe.<sup>9</sup> El impacto de los EE.UU. y las élites de la Europa Occidental en conformar el regionalismo americano no se puede soslayar al examinar esta dinámica. De hecho, se puede plantear que en las regiones centroamericana y caribeña el regionalismo de orientación exógena ha sido más fuerte que los esfuerzos de regionalización endógenos. Esto es, en Centroamérica y el Caribe las iniciativas regionales más significativas materialmente han sido principalmente aquellas donde han participado actores externos a la región como Estados Unidos y ciertos países europeos como Gran Bretaña. Particularmente, en la región del Caribe donde la orientación exógena tiende a ser mayor aún que en América del Sur.

Los esfuerzos de regionalismo y regionalización en el continente americano pueden trazarse al siglo 19. El surgimiento de los Estados Unidos a fines del siglo 18, y la independencia de los países latinoamericanos a principios del siglo 19 crean una coyuntura crítica donde se plantean las concepciones iniciales del regionalismo y la regionalización. Desde esa coyuntura inicial del siglo 19, los esfuerzos han venido orientados por dos concepciones regionalistas alternativas; una panamericana informada desde los Estados Unidos y una bolivariana o latinoamericanista guiada por ciertos dirigentes de la América Latina.<sup>10</sup> La situación de debilidad relativa de los Estados Unidos, conjuntamente con las divergencias internas que separaron a los países latinoamericanos, impidieron que se considerara algún esfuerzo regionalista hasta entrado el siglo 20.<sup>11</sup> Ya pasada la Segunda Guerra Mundial, con los retos de la Guerra Fría, los Estados Unidos vuelve a plantear la perspectiva panamericanista del hemisferio americano (Corrales y Feinberg, 1999).

Ante la promulgación del Plan Marshall para la reconstrucción europea, las élites latinoamericanas querían conseguir un diseño

similar para los países menos desarrollados del continente americano. Los países latinoamericanos, incluyendo Cuba, exigieron un comercio hemisférico ampliado que haría las promesas de paz y de prosperidad de la post-guerra una realidad. Pero durante las conferencias de Chapultepec y de Bogotá de 1945 y 1948, los Estados Unidos hicieron claro que las responsabilidades tomadas en otras partes del mundo obstaculizarían un mayor compromiso con el desarrollo latinoamericano. Para los EE UU poder atender las peticiones latinoamericanas, en el futuro estos países tendrían que abrir sus mercados, abandonar el proteccionismo, establecer medidas que protegieran a inversionistas extranjeros, y un compromiso con los principios del libre mercado y la democracia liberal (Alcalde, 1987: 179-181). En este contexto, se procedió al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948.

La desatención estadounidense a la América Latina terminaría con la llegada de la Revolución Cubana en 1959. En aquella coyuntura histórica, la preservación de la hegemonía estadounidense y la contención del comunismo fueron consideradas por los funcionarios encargados de la política pública de dicho país como objetivos dominantes para el hemisferio occidental. Los proyectos dirigidos a proveer asistencia a la América Latina y el Caribe estuvieron enmarcados dentro de esta concepción de seguridad hemisférica. Desde la Alianza para el Progreso en la década del 1960 hasta la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en los años ochenta, la prioridad era en primera instancia detener la amenaza a la concepción de vida occidental y a evitar la multiplicación de revoluciones radicales.

Los países latinoamericanos y caribeños trataron de emular el modelo europeo de integración económica luego de los años cincuenta. El contexto de la Guerra Fría hizo que las élites latinoamericanas estuviesen más dispuestas a considerar experimentos regionales (Matthi, 1999: 143). Ello guió los esfuerzos de regionalización por parte de países latinoamericanos y caribeños durante las décadas del 1960 y 1970. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) se formó con el propósito de articular un mercado común. También en 1960 se diseñó un Mercado Común Centroamericano (Hurrell, 1998: 252). El Pacto Andino se forma en 1966, para darle paso a la Comunidad Andina de Naciones en 1969 (Atkins, 1999: 190). Luego de la disolución de la Federación de las Indias Occidentales, los países del Caribe angloparlante crearon la Asociación Caribeña de Libre

Comercio (CARIFTA)<sup>12</sup> en 1965. La ALALC dio paso a la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980, mientras que CARIFTA dio paso a la Comunidad Caribeña (CARICOM) en 1973 (Fraser, 2005). A base de una interpretación economicista del modelo europeo, estos esfuerzos se limitaron a generar regímenes comerciales sin entrar en los aspectos políticos, faltando el compromiso de grupos de la sociedad civil tales como empresarios (Atkins, 1999: 180). Además, la ausencia de un liderazgo regional impidió la coordinación en áreas funcionales claves como aranceles externos (Matthi, 1999: 147-149). Las normas y las reglas no estaban claras para los participantes de estos esfuerzos regionales, ni había la voluntad política necesaria por parte de los estados. América Latina se sumergió en la ola dictatorial desde mediados de la década del 1960, y la prioridad fue la seguridad interna al contener la subversión inspirada por el modelo cubano.<sup>13</sup>

En relación a la presencia europea en el Caribe, hay que mencionar las Convenciones de Lomé/Cotonou. Se establecen a partir de 1975 entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y las antiguas colonias de las potencias europeas alrededor del globo. Las convenciones tienen cláusulas donde se proveen ayuda económica y técnica a los países en desarrollo, se garantiza la protección de los derechos humanos, y se establece que dichos países cumplan con las condiciones estipuladas por la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esencialmente se conciben estos acuerdos como una forma de reparar los daños provocados por el colonialismo, y una forma de tutelar a los países africanos, caribeños, y asiáticos que lograron su independencia durante los años sesenta y setenta.<sup>14</sup> Desde el 1975, se han firmado cuatro convenciones de Lomé y una en Cotonou.<sup>15</sup>

Desde 1995, la UE ha pretendido redefinir el carácter de los acuerdos ante la nueva coyuntura del fin de la Guerra Fría y la preeminencia de la democracia liberal y el capitalismo a nivel global. La aparición de la globalización como el nuevo paradigma del desarrollo, el patrocinio de los programas de ajuste estructurales neo-liberales por las instituciones internacionales, definieron un nuevo contexto internacional para los países del Tercer Mundo (Crawford, 1996: 515). A partir de la cuarta edición de las convenciones, el condicionalismo político sería un aspecto importante para evaluar las preferencias comerciales a los países beneficiarios, incluyendo los caribeños. El respeto a los derechos

humanos, los principios democráticos y el estado de derecho se convirtieron en elementos importantes de la convención

En el caso de la ICC durante la década del ochenta, la administración estadounidense hizo claro desde el principio que los beneficiarios de la apertura limitada al mercado estadounidense serían aquellos países que dieran la espalda al radicalismo socialista. De hecho, se proyectaba la ICC como promotora de un modelo parecido al puertorriqueño, caracterizado tanto por la administración Reagan como por su aliado jamaicano como uno de avance económico y social basado en la apertura al capital y la democracia liberal (Polanyi-Levitt, 1985: 242). La ICC estableció un régimen comercial entre los EE UU y la mayor parte de los países caribeños, con la notable excepción de Cuba. Este régimen fue creado en el cenit de la guerra fría, durante el año 1983, y sigue presente al día de hoy con carácter de permanencia según dictado por el Congreso de los Estados Unidos<sup>16</sup>. Durante distintos momentos de reevaluación de las preferencias comerciales, se planteó la necesidad de utilizar estos incentivos económicos para estimular una mayor cooperación de los países caribeños en la lucha contra el narcotráfico, la inmigración ilegal, la disciplina económica y la estabilidad política en un marco democrático. De hecho, en la revisión que se hizo bajo la Administración Clinton, el problema que se trajo fue la violación a derechos humanos en el marco de situaciones ocurridas en América Central y la frontera dominico-haitiana. Particularmente, la presencia del trabajo infantil y violaciones al derecho de negociar colectivamente por organizaciones sindicales. No se planteaba aún la corrupción y el lavado de dinero como cuestiones importantes a ser atendidas por el Congreso de los Estados Unidos al ponderar las preferencias comerciales.

Otros tratados entran en vigor luego de la Guerra Fría, los cuales tienen impacto sobre el diseño de regímenes regionales. En la década del 1990, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos (TLCAN), Canadá y México entró en vigor. Entrando el siglo 21, se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los países de Centroamérica y República Dominicana (TLCCA-RD)<sup>17</sup>. Tanto el TLCAN como TLCCA-RD tienen el propósito declarado de fortalecer la democracia liberal y el libre mercado en las regiones de Norteamérica, Centroamérica y el Caribe. Particularmente, el impulso hacia el TLCCA-RD en el 2002 llega luego de que surgen los movimientos sociales en respuesta a la globalización y el neoliberalismo, surgen

en diversas partes de América Latina como respuestas a los desastres económicos y sociales luego de la euforia inicial del Consenso de Washington<sup>18</sup>. Ello incluye el colapso financiero de Argentina, la crisis en Brasil y Venezuela, las tensiones sociales en Ecuador, Bolivia y México, el aumento de la marginalidad y la desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y la llegada al poder de grupos de izquierda en algunos de estos países, particularmente Venezuela, Brasil y Argentina.

Específicamente, entre los componentes del TLCCA-RD se pueden destacar aspectos económicos que enfatizan el estímulo a la inversión privada y la reducción de subsidios a sectores de la economía, la protección de la propiedad intelectual privada y la eliminación de las restricciones al intercambio de bienes y servicios a través de las fronteras. También se destaca la puesta en vigor de legislación protegiendo al ambiente, legislación protectora del trabajo de acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, y la reducción de la corrupción gubernamental. El debate en torno al TLCCA-RD ha sido intenso en los distintos países involucrados. Los países que aprobaron el tratado, como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, vieron protestas masivas por parte de partidos políticos, sectores de la sociedad civil, como los sindicatos y asociaciones particulares. Por no hablar de la propia oposición en los Estados Unidos, donde el TLCCA-RD resucitó el debate que se produjo anteriormente en torno al TLCAN. En el caso de los que todavía no han aprobado el tratado, el debate continúa. Por su parte, en Costa Rica ha habido una fuerte preocupación en torno a las consecuencias para la seguridad social. Ello llevó a un intenso referéndum donde el TLCCA-RD fue ratificado apretadamente. En ciertos sectores de la sociedad civil, lo que se ha visto con los modelos neoliberales en América del Sur ha sido suficiente para evitar embriagarse con entusiasmo respecto a las posibilidades del TLCCA-RD. Por supuesto, hay que reconocer que casi la totalidad del sector empresarial en América Latina y el Caribe ha dado su endoso al tratado.

A base de lo discutido, en un largo lapso histórico los esfuerzos regionales en Centroamérica y el Caribe han sido mayormente endógenos. Eso se demuestra en los diversos acuerdos regionales mencionados, como el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM. Empero, también se ha visto como los acuerdos regionales donde actores externos han participado resultan ser materialmente más importantes para los países caribeños y centroamericanos. Eso se demuestra con la



ICC, las Convenciones de Lomé/Cotonou, y el reciente TLCAARD. Mas aún, se ha observado en años recientes cómo un esfuerzo como el TLCAN ha redefinido la región norteamericana con la inclusión de México. No obstante, en América del Sur ha habido mayor renuencia a suscribir las iniciativas regionales propuestas por los EE UU. Por ello, se ha recurrido a la firma de tratados comerciales bilaterales con diversos países latinoamericanos.

Lo crucial en esta discusión es puntualizar que tanto los esfuerzos de regionalización endógena como las iniciativas de regionalismo exógeno se quedan cortos en enfrentar problemas aparejados a la globalización. Ante la necesidad de involucrarse en esfuerzos regionales para evitar la marginalización en un mundo competitivo, los estados crean unos espacios donde se producen dinámicas de mercado y posibilidades no contempladas plenamente. Ello genera dificultades que no son atendidas plenamente por los regímenes regionales. Ese será el objeto de examen en las siguientes secciones de este trabajo.

#### **IV. El Nuevo contexto internacional de la gobernanza democrática. Claridad en las normas y reglas**

Hemos dado un vistazo a los regímenes internacionales que han servido de base a los esfuerzos de integración regional. Estos regímenes son instituciones sociales alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores regionales (Ruggie, 1998 y Krasner, 1983). Dichas instituciones pretenden limitar la discreción de los actores para decidir y actuar en los espacios que regule el régimen particular. Para que esos límites sean efectivos, debe haber un entendimiento inter-subjetivo que facilite la adhesión a los principios y normas. Parte del entendido puede ser una interpretación de las relaciones de poder que subyacen a la formación y continuación del régimen.

Ciertamente, los regímenes internacionales contribuyen a promover la cooperación entre los estados (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997). Dicha cooperación se facilita mediante unos principios que orientan las actuaciones de los estados. Facilitan las condiciones para que los estados puedan interactuar, mediante la provisión de información y la reducción de los costos transaccionales. Aparte de eso, se establecen acuerdos para garantizar el cumplimiento de las normas y reglas que han acordado las partes. Eso hace que los riesgos de la cooperación a nivel internacional se reduzcan, promoviendo la confianza en la

voluntad y capacidad de los estados. A su vez, los regímenes están incrustados en una red de principios y normas mayores.

Luego del fin de la Guerra Fría, y la ola democratizadora alrededor del globo, está claro que los principios de la democracia liberal y el libre mercado son los dominantes. Aun antes del fin de la Guerra Fría, los estados nacionales en distintas partes del mundo trataban de diseñar regímenes de cooperación económica con el fin de replicar la experiencia europea. Eso se observó en el caso de América Latina con los diversos pactos de integración, y en el Caribe con la experiencia de CARICOM. Eso es el ámbito de la regionalización endógena. Por otro lado, la experiencia de la ICC y las Convenciones de Lomé/Cotonou muestran como el regionalismo impulsado por los Estados Unidos y la Unión Europea también subrayaba el compromiso con el libre comercio. La ausencia de un sistema político democrático no se percibía necesariamente como un obstáculo a los esfuerzos de integración.

Empero, los principios y normas de un régimen pueden estar subyacentes al mismo aunque no se hayan aclarado sus preceptos. La presencia de un régimen político democrático no era un requerimiento explícito del régimen, contrario a la creencia en los preceptos del libre mercado que se manifestaban claramente. El entendido de las potencias occidentales al finalizar la Segunda Guerra Mundial era promover un contexto internacional favorable al capitalismo liberal. Organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se dirigieron hacia ese propósito. El comercio internacional quedó en manos del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, antecesora de la Organización Mundial de Comercio. Esa coyuntura crítica de la posguerra creó las bases para un orden multilateral cuyos principios y normas fueron impulsados por las potencias occidentales (Ruggie, 1998). Al dejar fuera el marco democrático liberal, el entendimiento se redujo a promover y sostener el libre mercado. Por tanto, la democracia pasó *de facto* a un plano secundario en muchos regímenes internacionales ensayados alrededor del mundo, aunque fuese un entendido implícito en las relaciones entre potencias occidentales como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania.

En la presente ola de esfuerzos regionales, esa percepción cambia para subrayar la necesidad de promover la democracia aparte de los compromisos que se puedan hacer para relajar o eliminar las restricciones al intercambio de bienes y servicios. La retórica a nivel global subraya la importancia de la democracia, las

elecciones, y los derechos humanos Sin embargo, esa misma retórica puede servir para encubrir otros aspectos del funcionamiento de un sistema político La indiferencia, tolerancia o complacencia hacia esas prácticas puede ir en detrimento de la salud institucional de una verdadera democracia (Van Klaveren, 2001 125) Precisamente, la falta de claridad en las normas y reglas de un régimen internacional contribuye a generar espacios de confusión en el entendimiento inter-subjetivo que pueden tener los actores Se puede usar la ambigüedad en la formulación de reglas para enmascarar prácticas políticas e institucionales que erosionen el carácter democrático de un sistema político (Kratochwill, 1997)

En este sentido, un régimen regional que no haya sido definido en términos precisos, se caracteriza por un débil patrón de implementación de las reglas, y sus principios y normas no han sido incorporados a las prácticas institucionales de los actores Ello deja un margen para conductas unilaterales por parte de los actores, resultando en la violación de los principios democráticos que orientan el régimen regional Debe quedar claro que la gobernanza democrática ha sido un principio reconocido y formalizado en diversos regímenes promovidos por los estados en el continente americano Empero, no ha sido sino hasta la más reciente ola de democratización que las bases para un debate en torno a la profundización de dicho sistema político han tomado lugar (Van Klaveren, 2001 127)

A pesar de ello, los mismos principios internacionales que proclaman la democracia han mantenido como otro precepto fundamental la no intervención en los asuntos internos de los estados Al mismo tiempo que se adhieren al precepto democrático, los estados tampoco desean rendir la bandera de la soberanía y el control sobre sus asuntos internos Ello pone un límite al alcance que puedan tener los instrumentos regionales en términos de hacer posible algún tipo de acción contra los gobiernos que violen los preceptos democráticos (Van Klaveren, 2001 130) La necesidad de balancear estos dos importantes preceptos puede explicar la ambigüedad de los regímenes regionales sobre aspectos cruciales de la gobernanza democrática Los estados desean adscribirse a lo que aparenta ser un consenso global a favor de la democracia liberal y el libre mercado Sobre todo, si adherirse a esos principios puede favorecer sus intereses materiales en términos de expandir las posibilidades del comercio

Esta ambigüedad deja la puerta abierta para que haya ciertas áreas funcionales que no tengan normas y reglas claras para

promover el cumplimiento. Crea también unos riesgos en la era de la globalización. Situaciones tales como la crisis asiática de 1997, la insolvencia africana para enfrentar la deuda externa, y las protestas de Seattle en 1998 trajeron a la atención del mundo la presencia de dificultades y desigualdades con la apertura concomitante a los procesos de la globalización (Somavía, 2002: 249). La existencia de problemas como el calentamiento global, la migración ilegal y el narcotráfico generan una vulnerabilidad recíproca (Messner, 2002: 44). A su vez, pueden generarse situaciones de corrupción que no puedan enfrentarse estrictamente a nivel nacional. El capital que fluye a través de las fronteras se aposenta en centros financieros transnacionales (*offshore*) donde las regulaciones son mínimas, y las tributaciones sumamente laxas. El lavado de dinero se hace más fácil, al mismo tiempo que las instituciones domésticas tienen dificultades para rastrear el dinero ilegal (Hoogvelt, 2001: 179). Ello indica que el capital financiero, motor de la globalización, está sujeto a esquemas de desviación monetaria que no pueden controlarse por la acción unilateral de los estados.

## **V. El caso particular de la región caribeña**

Uno de los retos más importantes que confronta la gobernanza democrática en la región caribeña es la presencia de esquemas de corrupción, relacionados a actividades de narcotráfico, especulación financiera, contrabando de armas y lavado de dinero. Este tipo de corrupción es diferente a la tradicional, donde el nepotismo y el robo se manifestaban ocasionalmente (Maingot, 2005). Ciertas prácticas políticas que pudieran considerarse rayanas en la corrupción, como el patronazgo, contribuían a distribuir recursos e integrar grupos marginales a un sistema político disfuncional (Huntington, 1968). En el caso de los países del Caribe angloparlante, y otros como República Dominicana y Puerto Rico, el compromiso estatista se encuentra estrechamente vinculado a la presencia del Estado bienestar. La consolidación de la democracia liberal en esta porción del Caribe insular está estrechamente vinculada a la construcción de un aparato estatal que protegía a las economías nacionales de la competencia internacional. Al mismo tiempo, se utilizaban subsidios y empleos gubernamentales para propiciar una distribución en el ingreso y en el empleo (Dominguez, 1998: 24). La distribución de empleos por parte de las maquinarias políticas servía para ganar el apoyo electoral de amplios sectores de la población. Muchos de los favorecidos por

el patronazgo provenían de los sectores empobrecidos y marginados de las sociedades caribeñas, aunque la élite empresarial se veía beneficiada por subsidios y aranceles a favor de sus negocios. Los partidos políticos se convertían en los promotores de estas prácticas, generando un consenso social a favor del sistema democrático-liberal (Domínguez, 1998: 24-25).

Los estados caribeños pudieron mantener sus estructuras proteccionistas bajo los regímenes regionales establecidos por la ICC y los Acuerdos de Lomé (Collier, 2005: 92). Por lo menos, pudieron hacerlo así en sus etapas iniciales. Estados Unidos, Canadá y la entonces CEE consintieron en así hacerlo por el interés de contener el comunismo durante la Guerra Fría. No obstante, las crisis petroleras de la década del setenta empezaron a erosionar las bases del compromiso estatista. Los estados caribeños se vieron en dificultades económicas, las cuales llevaron a un problema de endeudamiento exterior. Debido a la situación de la deuda, los países caribeños tuvieron que solicitar la asistencia de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas instituciones reclamaban transparencia, rendición de cuentas y un manejo de cuentas mejorado como condiciones para proveer la asistencia requerida (Collier, 2005: 93 y Hoogvelt, 2001: 233). Versiones posteriores de acuerdos preferenciales como el CARIBCAN, la ICC y tratados como las Convenciones de Lomé subrayaban la necesidad de abrir los mercados ante la globalización apoyada por entusiasmo por los países más poderosos del globo.

La globalización ha contribuido a acentuar ciertos aspectos que poseen los estados caribeños, como su fragmentación y vulnerabilidad ante las corrientes económicas internacionales (Pantojas-García y Klak, 2004: 176-177). Para llevar a cabo sus actividades, los grandes carteles aprovechan ventajas tecnológicas como la capacidad de poder transferir capital electrónicamente. La presencia de santuarios financieros en las islas más pequeñas de la región son bendiciones para aquellos involucrados en actividades como el lavado de dinero y narcotráfico. Tanto, territorios caribeños pertenecientes a potencias europeas como países independientes, se pueden contar entre aquellos lugares donde las instituciones financieras están involucradas en estas actividades (Munroe, 2004: 156). Al decir de un estudioso caribeño, el Caribe no sólo provee el puente entre el productor y el consumidor de esa industria, sino que además su moderno sistema bancario proporciona un refugio prácticamente impenetrable a sus ganancias.

(Maingot, 2005 211) Lamentablemente, las ventajas que podrían aprovechar los empresarios caribeños para impulsar el comercio regional son utilizadas por los negociantes ilícitos para llevar a cabo sus actividades

La capacidad de respuesta de los estados caribeños frente a la coordinación de los productores transnacionales de estupefacientes se hace más limitada. Sobre todo, ante las presiones internacionales que obligan al desmantelamiento del tradicional Estado bienestar que servía de base al compromiso estatista. Las elites caribeñas se vieron en una situación difícil ante las exigencias provenientes del exterior y las demandas de reformas sociales y económicas por parte de sectores nacionales. Ello llevó a un aumento en las tensiones sociales observadas en distintos momentos de las décadas del 1980 y 1990 (Collier, 2005 92-93). También llevó a un deterioro de las condiciones de vida, forzando a sectores de la población a desplazarse hacia actividades ilegales para poder subsistir. De hecho, la formación de gangas criminales vinculadas al narcotráfico ha aumentado en el Caribe (Maingot, 2005 137 y Munroe, 2004 162-163).

Más aun, la peor consecuencia de la nueva ola de actividades ilegales ha sido el impacto corruptor sobre los propios estados caribeños. Las instituciones administrativas y de justicia criminal han mostrado su ineficiencia para atender el problema. Se afectan procesos administrativos como la confección del presupuesto nacional, otorgamiento de contratos, y la contabilidad de las transacciones gubernamentales (Collier, 2005 101). La evasión contributiva también representa un problema para el recaudo de ingresos por parte del Estado, al ser tan lucrativas las actividades ilegales. El servicio público se afecta al visualizarse éste como un mecanismo para obtener ganancias adicionales a las que pueden devengarse mediante un estrecho salario (Maingot, 2005 214-215). Actividades ilegales tales como el robo de los recursos estatales, soborno, fraude, y extorsión, pueden estar asociadas a transacciones financieras nacionales o internacionales (Collier, 2005 111). Funcionarios públicos en varios países caribeños, incluyendo a Cuba, han sido juzgados y convictos desde la década de 1990 por actividades corruptoras relacionadas al narcotráfico y lavado de dinero (Collier, 2005 19-119 y Maingot, 2005 134-146).

Lo que parece estar claro es que las nuevas modalidades de actividad criminal no son controlables por los estados caribeños en forma aislada. Las transacciones relacionadas a la dimensión internacional de la corrupción y la violencia van más allá de una

jurisdicción particular (Maingot, 2005: 210). Por eso es que los estados caribeños llevan a cabo esfuerzos regionales para atender el problema. Ya desde la década del '90, la Comisión de las Indias Occidentales establecida por el CARICOM reconoció esta situación. En 1996, representantes de países caribeños independientes y no independientes junto a funcionarios de la Organización de Naciones Unidas, la UE y organizaciones no gubernamentales diseñaron un plan de acción para el control del narcotráfico. Dicho plan se conoce como el Plan de Barbados. Al año siguiente, el presidente Bill Clinton se reunió con jefes de Estado caribeños para coordinar acciones conjuntas bajo dicho plan. Bajo los auspicios del Programa de Control de Drogas de las Naciones Unidas, en el 2001 se continuó con el esfuerzo de implementación de dicho plan (Munroe, 2004: 154-155). Todavía está por verse la efectividad de estos esfuerzos.

## **VI. Conclusiones**

A través de este trabajo, se ha visto que los esfuerzos regionales han dependido del establecimiento de regímenes que han definido los principios y las normas alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores. Los principios de la mayor parte de los regímenes regionales después de la Segunda Guerra Mundial han ido dirigidos a reforzar los principios del libre mercado y la democracia liberal representativa. El fin de la Guerra Fría acentuó la ola democrática que no se había enfatizado tanto en los regímenes comerciales. No obstante, los cambios traídos a nivel internacional por la globalización contribuyeron a erosionar las bases tradicionales que sustentaban las democracias liberales en varias regiones, sobre todo el Caribe.

La proclamación de la democracia y el libre mercado como principios siempre estuvieron claros en los regímenes regionales. Lo que no se previó en dichos regímenes fue que las dificultades relacionadas a la apertura de los mercados globales provocarían serios problemas para la capacidad de los estados. No hubo normas y reglas claras respecto a la calidad democrática de los sistemas políticos respecto a los estados que pretendían beneficiarse materialmente de las ventajas comerciales. Las formas en que actores de la sociedad civil a nivel nacional podrían contribuir al mejoramiento de las democracias no se especificaban en los regímenes regionales. Esto dejó un área gris para que germinasen las actividades ilícitas y se propagara la corrupción, afectando las propias democracias que los regímenes regionales

decían promover. Por supuesto, esto también crea la posibilidad de que la credibilidad en las instituciones democráticas se vulnere a tal punto que puedan llegar a convertirse en estados fracasados o débiles (García, Morales Lugo y Nieves Mitaynez, 2006-2007 22-25)

Los estados nacionales, particularmente en las regiones vulnerables a los cambios internacionales, se ven limitados para enfrentar problemas de índole regional o global. Ello hace necesario la coordinación de esfuerzos regionales. Empero, la resistencia a una mayor regionalización dificulta este objetivo. La falta de una perspectiva regional caribeña, que comprometa a todos los países, es un obstáculo serio. No se puede depender exclusivamente de presiones por parte de los Estados Unidos o la Unión Europea, aunque sea absolutamente necesaria su cooperación en estos esfuerzos. Menos aún debe limitarse la capacidad de actores de la sociedad civil que cada vez toman una mayor dimensión allende las fronteras nacionales.

Ello lleva a replantear la cuestión del alcance de la soberanía. Un principio importante del sistema de estados nacionales reconocido desde la Paz de Westfalia es el principio de que dichos estados tienen el control absoluto de sus asuntos internos, y la responsabilidad de no intervenir en las cuestiones internas de otros. Como se ha visto anteriormente, cuestiones globales como los derechos humanos, el ambiente, y la delincuencia, plantean interrogantes fundamentales. La visión de la soberanía como un precepto absoluto representa una barrera para el esfuerzo necesario que los países caribeños tienen que llevar a cabo al enfrentar los problemas de carácter regional (Maingot, 2005 230). Las corporaciones transnacionales, los narcotraficantes, los grupos terroristas no tienen limitaciones al interferir en los asuntos internos de los países. En este sentido, la soberanía debe verse de forma flexible y no rígida, como capacidad de posicionamiento y movimiento. En el mundo que está configurando la globalización, se hace necesaria la adopción de nuevos regímenes regionales e internacionales que enfrente los complejos problemas políticos, sociales y económicos de nuestro tiempo. Ello requiere acción conjunta para el diseño complejo de reglas, normas y prácticas comunes (Van Klaveren, 2001 133). Sobre todo, para los estados caribeños que confrontan situaciones y amenazas comunes a su gobernanza democrática.



## NOTAS

<sup>1</sup> Este artículo no es lugar para discutir detalladamente las confusiones y disputas teóricas respecto a los conceptos de región, regionalismo y regionalización. Baste decir que aun no hay un consenso definitivo respecto al uso apropiado de estos términos. Refiero al lector interesado al primer capítulo de la tesis doctoral del autor de este artículo (Viera-Tirado, 2004).

<sup>2</sup> Se subraya la primacía ideológica debido a que la realidad empírica muestra que en muchas regiones del planeta hay sistemas autocráticos o democracias limitadas que no corresponden al ideal democrático-liberal.

<sup>3</sup> Algunos de los extensos debates académicos sobre la globalización se resumen en García, Morales Lugo y Nieves Mitaynez (2006-2007). Además de los planteamientos de esa literatura, se puede señalar otros dos aspectos de la globalización. Uno de ellos se refiere a los procesos económicos que rebasan las fronteras políticas tradicionales. El otro aspecto subraya la implementación de políticas públicas (“*policy*”) que pretenden generar condiciones adecuadas para el intercambio de bienes y servicios con las menores restricciones estatales posibles. Algunos autores se han referido a este segundo aspecto como la base de las políticas neo-liberales que tanta controversia han generado desde la última parte del siglo 20.

<sup>4</sup> La sociedad civil no se define únicamente por su exclusión de la esfera estatal (sociedad política), sino por su voluntad de incorporarse al debate público. El propósito es influenciar el propio debate público así como las determinaciones de política pública que se tomen sobre asuntos de interés ciudadano (Rivera, 2001: 443).

<sup>5</sup> Esta idea viene de una larga tradición filosófica y política que tiene entre sus expositores a Immanuel Kant y a Woodrow Wilson, quienes enfatizaban la presencia de un ambiente internacional favorable al liberalismo y a la democracia como cruciales para un mundo propenso hacia la paz.

<sup>6</sup> Interesantemente, una estudiosa de los procesos de regionalización ha planteado que los esfuerzos paralelos llevados a cabo en los países comunistas de Europa del Este fracasaron por motivo de la ausencia de democracia e igualdad real entre los miembros de entidades como el Pacto de Varsovia o el Consejo de Asistencia Económica Mutua (Fawcett, 1998: 27).

<sup>7</sup> APEC se refiere al Consejo de la Cooperación Económica en Asia y el Pacífico, mientras que ASEAN denomina la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

<sup>8</sup> Un autor plantea que la regionalización asiática se intensifica a pesar del rechazo al modelo político occidental basado en la democracia liberal (Hurrell, 1998: 70). La mayor parte de la literatura coincide en caracterizar la regionalización asiática como frágil, contrario a lo que plantea este autor.

<sup>9</sup> El criterio geográfico es un punto de partida para la visualización de la región, pero no se puede limitar a ello. La pertenencia y afinidad a una concepción regional incluye otros factores históricos, sociales y políticos que rebasan la mera ubicación a un espacio geográfico.

<sup>10</sup> La perspectiva panamericana se definió temprano desde el siglo 19 con la Doctrina Monroe, que postulaba el precepto de “América para los americanos”. Esta doctrina fue bien recibida inicialmente por los recién independizados países latinoamericanos, debido a que constituía una advertencia a las potencias europeas que pretendieran reconquistar el continente (Pastor, 2005: 204).

<sup>11</sup> De hecho, los Estados Unidos ya había “roto el cascarón aislacionista” a fines del siglo 19 con la Guerra Hispanoamericana, y sus intervenciones en Centroamérica y el Caribe a principios del siglo 20 (Pastor, 2005: 204)

<sup>12</sup> Por sus siglas en inglés

<sup>13</sup> Un ejemplo que ilustra la ausencia de una visión política regional es la salida de Chile de la Comunidad Andina de Naciones. El gobierno dictatorial salió de esa entidad no debido a alguna censura por su sistema político, sino por discrepancias en torno a las políticas económicas auspiciadas por la Comunidad Andina (Atkins, 1999: 190)

<sup>14</sup> Estas convenciones proveen acceso de los productos provenientes de los países en vías de desarrollo a los mercados europeos. Un objetivo principal de las Convenciones de Lomé era apoyar los esfuerzos de desarrollo en las ex-colonias europeas. Con este propósito, Lomé extendió tratamiento preferencial a productos provenientes de estados beneficiarios. El trato preferencial implica que estos productos pueden entrar libre de cuotas o restricciones arancelarias. Mas aun, este trato no tiene que ser recíproco. Algunos productos incluyen café, guineos, algodón, madera, té, cuero, carne, etc. Las Convenciones de Lomé también incluyen cuatro protocolos especiales referentes a productos como azúcar, carne, guineos y ron.

<sup>15</sup> Enfrentando los retos de la globalización, los países del ACP y la Unión Europea acordaron prorrogar las Convenciones de Lomé en Junio del 2000. La ACP y la UE decidieron continuar sus negociaciones hasta que un nuevo régimen comercial sea acordado. El Acuerdo de Cotonou extiende las preferencias comerciales durante ocho años. Mas aun la UE promueve que las próximas negociaciones sean regionales. Esto es, África, el Pacífico y el Caribe deben negociar como regiones con la Unión Europea.

<sup>16</sup> El primer ministro jamaicano Edward Seaga propuso la idea a la entrante administración republicana en 1980, como una especie de “mini plan Marshall para el Caribe”. Entendía el líder jamaicano que si Jamaica y otros países del Caribe lograban conseguir preferencias comerciales con los EE UU parecidas a las que disfrutaba Puerto Rico, entonces la región podría moverse al objetivo del desarrollo económico y modernización política. La ICC provee acceso al mercado norteamericano para los productos provenientes de los países caribeños elegibles. El Congreso de los EE UU ha revisado la ICC en dos ocasiones luego de la primera versión del 1983. Las preferencias de la ICC fueron revisadas en septiembre del 2007.

<sup>17</sup> Se denomina también CAFTA por sus siglas en inglés. El TLCC-RD se elabora sobre las bases establecidas por la ICC. La diferencia es que ahora los países centroamericanos y la República Dominicana tienen la obligación de abrir plenamente sus mercados a los productos estadounidenses. Anteriormente, solo los Estados Unidos abrían su mercado a los productos del Caribe y Centroamérica. Las negociaciones comenzaron formalmente el 8 de enero del 2003.

<sup>18</sup> El TLCC-RD llega en una coyuntura crítica donde el avance hacia el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas se encuentra estancado ante los cuestionamientos hechos por gobiernos latinoamericanos y movimientos sociales. El Congreso de los Estados Unidos pretende darle un nuevo dinamismo a este camino mediante la aprobación de la Ley de Potestad para la Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority Act*) en el año 2002. Esa es la legislación que le da autoridad a la Rama Ejecutiva federal para negociar acuerdos de libre comercio alrededor del mundo.

## REFERENCIAS

- Alcalde, Javier Gonzalo 1987 *The Idea of Third World Development Emerging Perspectives in the United States and Britain, 1900-1950* Vol 8 of Exxon Education Foundation Series on Rethoric and Political Discourse Lanham, Md University Press of America
- Atkins, G Pope 1999 *Latin American and the Caribbean in the International System* Boulder, Co The Westview Press
- Bach, Daniel 2005 *The Global Politics of Regionalism Africa Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Collier, Michael W 2005 *Political Corruption in the Caribbean Basin Constructing a Theory to Combat Corruption* New York Routledge
- Corrales, Javier and Feinberg, Richard E 1999 Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere Power, Interests, and Intellectual Traditions, *International Studies Quarterly*, 43 1-36
- Crawford, Gordon 1996 Whither Lome? The Mid-Term Review and the Decline of Partnership, *The Journal of Modern African Studies*, 34 (3) 503-518
- Dominguez, Jorge I 1998 *The Caribbean Question Why Has Liberal Democracy (Surprisingly) Flourished?, Democratic Politics in Latin American and the Caribbean* Baltimore, MD The Johns Hopkins University Press
- Fawcett, Louise 2005 *Regionalism in Historical Perspective, Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Fawcett, Louise 1998 *Regionalism in Historical Perspective, Regionalism in World Politics Regional Organization and International Order* Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds New York Oxford University Press
- Foque, Rene and Steenbergen, Jacques 2005 *Regionalism A Constitutional Framework for Global Challenges?, Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Foot, Rosemary 1998 *Pacific Asia The Development of Regional Dialogue Regionalism in World Politics Regional Organization and International Order* Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds New York Oxford University Press
- Fraser, Cleveland 2005 *International Relations, Understanding Contemporary Latin America* Richard S Hillman, ed Boulder, Co Lynne Rienner Publishers
- Garcia, Joxel, Morales Lugo, Hiram, Nieves Mitaynez, Jesus 2006-2007 Globalizacion, Democracia y Desarrollo, *Ethos Gubernamental*, Num 4
- Gilpin, Robert 2001 *Global Political Economy Understanding the International Economic Order* Princeton Princeton University Press
- Gilpin, Robert 1987 *The Political Economy of International Relations* Princeton Princeton University Press
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter, and Rittberger, Volker 1997 *Theories of International Regimes* Cambridge, New York Cambridge University Press
- Hoogvelt, Ankie 2001 *Globalization and the Postcolonial World The New Political Economy of Development* Baltimore, Md The Johns Hopkins University Press

- Huntington, Samuel P 1968 *Political Order in Changing Societies* New Haven Yale University Press
- Hurrell, Andrew 2005 *The Regional Dimension in International Relations Theory Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Hurrell, Andrew 1998 *Regionalism in Theoretical Perspective, Regionalism in World Politics Regional Organization and International Order* Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds New York Oxford University Press
- Krasner, Stephen 1983 *Structural Causes and Regime Consequences Regimes as Intervening Variables, International Regimes*, Stephen Krasner, ed Ithaca Cornell University Press
- Kratochwill, Friedrich 1997 *Contract and Regimes Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?*, *Regime Theory and International Relations* Volker Rittberger, ed New York Oxford University Press
- Laursen, Finn 2004 *Comparando los Esquemas de Integración Regional ¿Regímenes Internacionales o Aspirantes a Estados?*, *La Unión Electoral y el TLCAN* Joaquín Roy, Alejandro Chanona y Roberto Domínguez, coordinadores México, DF Universidad Nacional Autónoma de México
- Mangot, Anthony 2005 *Estados Unidos y el Caribe Retos de una Relación Asimétrica* San Juan, P R Editorial Universitaria
- Mangot, Anthony 2004 *The Challenge of the Corruption-Violence, Caribbean Security in the Age of Terror Challenge and Change* Ivelaw Lloyd Griffith, ed Kingston, Jamaica Ian Randle Publishers
- Mattli, Walter 1999 *The Logic of Regional Integration Europe and Beyond* Cambridge, U K Cambridge University Press
- Messner, Dirk 2002 *La Gobernanza Global y el Futuro de los Estados Nacionales a Principios del Siglo XXI Una Perspectiva Europea, Gobernanza Global Una Mirada desde América Latina El Rol de la Región frente a la Globalización y a los Nuevos Desafíos de la Política Global* Claudio Maggi, Dirk Messner, eds Caracas, Venezuela Editorial Nueva Sociedad
- Moravcsik, Andrew 1998 *The Choice for Europe Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* Ithaca, New York Cornell University Press
- Munroe, Trevor 2004 *The Menace of Drugs Caribbean Security in the Age of Terror Challenge and Change* Ivelaw Lloyd Griffith, ed Kingston, Jamaica Ian Randle Publishers
- Nesadurai, Helen E S 2005 *The Global Politics of Regionalism Asia and the Asia-Pacific, Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Pantojas-García, Emilio and Klak, Thomas 2004 *Globalisation and Economic Vulnerability The Caribbean and the Post 9/11 Shift, Caribbean Security in the Age of Terror Challenge and Change* Ivelaw Lloyd Griffith, ed Kingston, Jamaica Ian Randle Publishers
- Pastor, Robert A 2005 *North America and the Americas Integration Among Unequal Partners, Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Polanyi-Levitt, Karl 1985 *The Origins and Implications of the Caribbean Basin Initiative Mortgage Sovereignty, International Journal*, XI 229-281

- Rivera, Angel Israel 2001 *Poder Social versus Poder Electoral en la Autodeterminacion Nacional de Puerto Rico* Puerto Rico Ediciones Nueva Aurora
- Roy, Joaquin 2004 *La Naturaleza de la Union Europea La Union Electoral y el TLCAN* Joaquin Roy, Alejandro Chanona y Roberto Dominguez, coordinadores Mexico, D F Universidad Nacional Autonoma de Mexico
- Ruggie, John Gerard 1998 *Embedded Liberalism and the Postwar Economic Regimes, Constructing the World Polity Essays on International Institutionalization* New York Routledge
- Schulz, Helena Lindholm and Schulz, Michael 2005 *The Middle East Regional Instability and Fragmentation Global Politics of Regionalism An Introduction* London, UK Pluto Press
- Somavia, Juan 2002 *Los Desafios de la Globalizacion, del Trabajo y del Desarrollo Social, Gobernanza Global Una Mirada desde America Latina El Rol de la Region frente a la Globalizacion y a los Nuevos Desafios de la Politica Global* Claudio Maggi, Dirk Messner, eds Caracas, Venezuela Editorial Nueva Sociedad
- Van Klaveren, Alberto 2001 *Political Globalization and Latin America Toward a New Sovereignty?*, *Latin America in the New International System* Boulder, Co Lynne Rienner Publishers
- Viera-Tirado, Angel L 2004 *Explaining Caribbean Regionalism The Caribbean Basin Initiative in Comparative Context* PhD Dissertation
- Wyatt-Halper, Andrew 1998 *Regionalism, Globalization and World Economic Order Regionalism in World Politics Regional Organization and International Order* Louise Fawcett and Andrew Hurrell, eds New York Oxford University Press
- Zurn, Michael 1997 *Bringing the Second Image (Back) In About the Domestic Sources of Regime Formation, Regime Theory and International Relations* Volker Rittberger, ed New York Oxford University Press

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Angel L Viera Tirado* es Catedrático Auxiliar de Ciencias Sociales en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Mayaguez desde agosto del 2004. Obtuvo su Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Purdue, *West Lafayette*, Indiana en agosto del 2004, y su Maestría en Artes de la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign en agosto del 1997. En 1986 logro su Bachillerato en Artes con concentración en Ciencia Política, y en 1991 un Juris Doctor de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Ha dictado clases en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, Universidad Interamericana, Recinto Metropolitano, y en la Universidad de Purdue, *West Lafayette*, Indiana. Sus áreas de interés son relaciones internacionales, política comparada, economía política, y teoría social y política. Su tesis doctoral se titula “*Explicando el regionalismo caribeño la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) en Perspectiva Comparada*”. En dicha tesis, el doctor Viera examina las condiciones bajo las cuales los regímenes o acuerdos regionales caribeños persisten ante la presencia de los cambios globales en la post-guerra fría.

# THE ETHOS OF HUMANITARIAN INTERVENTION

*Jesús Nieves Mitayne*

---

## I. Introduction

The end of the Cold War increased the spread of opportunities for collective international performance in the areas of international security and human rights. Throughout the period, the Security Council (Council) of the United Nations (UN) engaged in multiple compelling scenarios, by resorting to humanitarian concerns as a justification for the use of force (Currie, 1998: 311). As a result, the Council expanded its peacekeeping record of humanitarian excursions: thirteen operations from its origins until 1985, and thirty by the end of 1994 (Holt, 1995: 2-4). Positive evaluations of the Council's initiatives at the time, noted that such behavior was logistically supported by a significant improvement in the quantitative and qualitative conditions of UN peacekeeping forces. Moreover, such assessments pointed out that the drive itself was validated through the enlargement of the interpretation of fundamental terms, "such as 'consent' and 'threat to the peace', to provide a legal basis for aggressive peacekeeping and Chapter VII enforcement actions for humanitarian ends" (Pruitt-Hamm, 1993-1995: 206).

However, the rather complicated variables operating in the cases of the times –location and dynamics of hostilities, size of affected populations, intractability of conflicts, and post conflict sustainable measures, among others- questioned the adequacy of the normative and operational paradigm of the global institution with the jurisdiction to act. Massive and intricate humanitarian needs outweighed the content and regulatory scope of International Humanitarian Law – rules for the protection of human beings who are not participants, or are no longer participating in hostilities, and restricts the methods and means of warfare -, which was primarily based on the role of state actors engaged in battle (Tolbert and Solomon, 2006: 34, Bruderlein, 2001: 2). Nevertheless, such a vulnerable disparity between international normative and

operational structures, and evident humanitarian needs, was not unprecedented

After the end of the Second World War, approximately 20 million people were killed due to political and cultural conflicts, and probably 20 million more were made refugees (Welsh, 1993 44) In fact, for the most part, the conflicts of our time have been fueled by sustained organized violence taken place not between, but within states These are internal –political and ethnic–struggles which increasingly display the possibility of provoking trans-boundary effects (Kofele-Kale, 2005 215) Consequently, large-scale groups of civilian populations have been and continue to be territorially displaced, tortured or massacred by non-state armed groups, which include rebel movements and private militias The number of these conflicts grew throughout the decade, and they required specific organizational, strategic and operational capabilities to bring about the necessary objectives imposed by each set of circumstances

Recurrent issues in the U N responses to the humanitarian needs of the decade, raised fundamental controversies on the quality of the international peace and security operations taken place The historical processes of the following cases provide evidence in that respect the reversals experienced by the U N peacekeeping initiatives in Somalia, the strategic disabilities of the peacekeeping processes in Bosnia, the devastating retreat of U N peacekeeping forces in Rwanda, and the collaborative international deficiencies in the treatment of the Liberian civil war, among others The dynamics of this situation became even more exposed when the political will, displayed by the powerful states to act in concert through the U N , diminished considerably by 1994 Furthermore, the financial capacity of the Organization to manage the international peace and security needs of the global community was significantly brought into question (Nanda, Muther and Eckert, 1997-1998 829-830)

The rest of the decade attests to the recrudescence of the cases requiring adequate response to mayor humanitarian crises – Burundi, Sierra Leone, Chechnya, East Timor and Kosovo- and demonstrates the complication and vulnerabilities of the international actions delivered to act upon them Particularly, the doctrine of humanitarian intervention became a key factor in decisions on how to act upon the peace and security needs of specific populations, located in the developing regions of the world (Mills, 1997 1-3)

### **Humanitarian Intervention**

A complicated and ambiguous doctrine (Nanda, 1991-1992 305), the historical formation of humanitarian intervention reveals intricate debates, which start out with its definitional structure. Though the term was first used by William E. Hall (cited in Graham, 1923-1924), it was Stowell's conception which provided an influential frame of reference. In the aftermath of the consolidation of the League of Nations, he defined humanitarian intervention as "the reliance upon force for the justifiable purpose of protecting the inhabitants of another state from treatment which is so arbitrary and persistently abusive as to exceed the limits of that authority within which the sovereign is presumed to act with reason and justice" (1921). This conceptual articulation singled out some of the basic elements that influenced the history of humanitarian intervention throughout the 20<sup>th</sup> century. In fact, it includes the normative and operational ambiguities that the practice of the doctrine would reproduce. Specifically, the terms 'arbitrary', 'persistently', 'abusive', and the reference to the standards of 'reason' and 'justice' -determinant criteria which should regulate the interests, inform the policies and legitimize the actions of the intervening states- brought out into the open the subjectivity of the elements that determine the interpretation and application of the doctrine.

A generation after the Charter of the United Nations, Ian Brownlie, one of the leading contemporary scholars in the field, defined humanitarian intervention as "the threat or use of armed force by a state, a belligerent community, or an international organization, with the object of protecting human rights" (Brownlie, 1974 217). The clarity of such discourse appears to be mediated by the specific identification of the actors, objectives and rights at work in the practice itself. More recently, Kempt has addressed the composition of several definitions so as to identify contemporary trends. One of them, dating from 2001, states the following: "theory of intervention on the ground of humanity recognizes the right of one State to exercise international control over the acts of another in regard to internal sovereignty when contrary to the laws of humanity". Another definition, dating from 1998, distinguishes the following: "Humanitarian intervention [is] the coercive intrusion into the internal affairs of a state to protect large scale human rights violations". Moreover, "[humanitarian intervention] must be distinguished from humanitarian assistance, which does not



involve coercion and usually occurs with the consent of the target state humanitarian intervention involves the use of armed forces by a state, a group of states or an international organization on the grounds of humanitarianism with the specific purpose of preventing or alleviating widespread suffering or death” (Kemp, 2002 461)

In defining humanitarian intervention, Coady (2002 7-8) stresses the need to focus on armed intervention He conceives it as an intentional act, exercised by a single state, or a group of states, or an international agency, exercised so as to achieve overwhelming authority on the domestic affairs of another state or group of states Moreover, he construes the term ‘humanitarian’ as the primary motive for the intervention agenda The reference to the word ‘primary’ is not accidental, since the author argues that mixed motives must be allowed, given the very fabric of international affairs and the institutional and human dynamics taking place therein

The definitional and operational history of humanitarian intervention is forged contextually As such, it requires the theoretical balance of difficult and powerful variables the human rights of men and women, the sovereign and territorial integrity of states, the intervening state’s interests, resources and intentions, and the ongoing material transformations that subvert the peace and security conditions of the international system Operationally, humanitarian intervention surfaces during geopolitical upheavals massive acts of violence perpetrated by states against specific groups or populations of civilians, local, regional or global territorial rearrangements, which limit or transform the capacity of states and, more recently, of human groups, to maintain or enhance their positions and resources

One of the critical arguments on the practice dwells upon the fact that humanitarian intervention is exercised by powerful states upon weaker states To be sure, humanitarian intervention requires the use of force, allegedly exercised on justifiable grounds, so as to end the violence infringed upon a given population Thus, the practice requires the effective exercise of power in which the structural differences -values, interests, and resources- of the intervening state(s), actually determine the decision to engage, and reasonably anticipate the outcome of the intervention itself Indeed, “in a world in which the actions, intentions and purposes of other participants remain shadowy and indistinct” (Murray and

Grimsley, 1994 1) Such a practice is destined to provoke uncertainty

### **A Contemporary Dimension of the Problem**

The province of Kosovo, a territory administered by the U N throughout this decade, declared its independence from Serbia on the 17<sup>th</sup> of February of 2008 This unilateral decision has situated the territory in the focus of the global public debate, and questions have been raised, yet again, concerning the current state of intervened and post conflict societies Towards the end of the 1990's, and after almost ten years of human rights advocates reporting on the violations taking place in Kosovo, the North Atlantic Treaty Organization (NATO), on the 24<sup>th</sup> of March 1999, launched a seventy eight day air campaign against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) (Mertus, 1999-2000 527)

The operation added a further variant in the already troubled legal status of humanitarian intervention (Simma, 1999 1) The case was surrounded by controversy from the outset, one of them being the classification of the action itself Brownlie (2003 710), stressed that the claims of humanitarian motives stated after the fact are weakened by the threats of force enounced on October 1998, which were directly related to a subordinate political agenda, namely “ the acceptance by Yugoslavia of various political ‘demands’ concerning the status of Kosovo, these demands being presented under threat of a massive bombing campaign”

The intervention in Kosovo was highly controversial Intense debates emerged as to the legitimacy of the unilateral intervention exercised by the North Atlantic Treaty Organization Questions also emerged as to the meaning of the political Resolution 1244, generated by the Security Council the day after the termination of N A T O strikes, as a necessary condition for the cessation of hostilities And yet, for some, the case has become a symbol of post cold war humanitarian intervention, in which the multifaceted dialectical tensions operating in the execution of humanitarian intervention have been brought yet again into the open For others, the symbol represents a new paradigm in the exercise of public international character For others still, it is a new attempt in the history of global domination

In our perspective, the case is a complex and influential event in which international organizations, the efficacy of normative orders in the face of humanitarian needs, as well as the intentions of the protagonists and antagonists themselves, converged in a kind

of international setting in which the binding-normative and interpretive-political structures have been outweighed once again by the material conditions on the ground. Hence, the deeper questions operating in Kosovo are not only normative or operational, but related to long term issues having to do with the quality and future development of international and local governance itself. Indeed, it would be inadequate to argue that a right to unilateral intervention has emerged after Kosovo, but dynamic and far reaching actions took place, this should not be overlooked or passed over in silence. The question is what it does mean, and how should it be interpreted.

Accordingly, Upcher (2004: 261) relates some of the key theoretical stakes which bear on the hermeneutical context needed so as to clarify issues and options: “that international humanitarian law, intervention and terrorism are increasingly linked only underscores the need to comprehend the legal dilemmas involved in the use of force”, which requires addressing the ongoing legal debates on “the legal scope of the use of force, the presence of values in foreign policy, the legitimacy of multilateral institutions and the dangers of a new liberal imperialism”

Given such a broad and ideological frame of reference, it is reasonable to anticipate that the production of research, and the policy making process on humanitarian intervention, is destined to reveal a strong political bent (Garigue, 1993: 669). As such, it has been integrated into the political imagination that attempts to redesign the dynamics between the diffusion of democracy, effective global governance, economic development, human rights, and the search for human and global security. Hence, the doctrine is embedded in the ongoing strategic confrontations between the powerful states and the influential regional actors of the international system.

In our perspective, what needs to be disentangled is precisely this pressured conformation of norms, institutional arrangements, human needs and deeply conflicting interests, these reproduce themselves through academic and policy debates. Indeed, the content of which often appears to be significantly incongruent, due to the distance between the political, normative and operational choices actuating in specific cases. This state of affairs suggests the need to re-consider the theoretical configuration in which the interpretation and implementation of humanitarian intervention takes place, so as to distinguish the formation of the normative framework, as well as to depict and classify the fundamental

problems and explore some of the structural issues that should be kept in perspective in the design and implementation of ongoing and future policy initiatives

### **An Integrated Legal Methodological Appraisal**

In that direction, our analysis explores succinctly the controversial ethos –the distinctive and polemical character- of humanitarian intervention, through an integrated legal methodological exercise. According to Chevallier (2002: 103), such a task can be carried out in order to explain the judicial status of a given Legal Doctrine, in which case it is an exercise that takes place inside the law. In so doing, it must consider the legal sources through which doctrine has been design, elaborated and construed by the legitimate authorities to do so. The objective would be the sorting out, as it were, of the binding character of the body of law. Moreover, the exercise may be applied to a given legislation in order to explore the social and political forces, economic interests, rationality, institutional framework, as well as decision tendencies and patterns that operate in the formation of a given norm. In this case, the exercise is to be qualified as an experiment in the Science of Law. As such, this task pursues its objectives from outside the law, and attempts to understand the emergence and consolidation of specific normative frameworks through the external forces which coalesce in the formation and development of the law (Chevallier, 2002: 103-105). In our perspective, both methodological frameworks are needed in order to achieve an optimal qualification of the current normative state of highly intricate doctrines as humanitarian intervention.

Such an integrated exercise contributes to the process of characterizing the historical and normative formation of the doctrine, as well as to the organizational and operational content of the practice. We are dealing with an intricate dynamic equation whose relevance and profound influence should not be limited to substantive coherence and regularity. Accordingly, the main thrust of our examination attempts to demonstrate that an inclusive legal methodological analysis on the complexities of the subject matter can provide an organized and theoretically plausible knowledge on the origins, historical movement, and strategic development of such a practice.

## **II. Tendencies in the Historical Formation of Humanitarian Intervention**

The history of the doctrine and practice of humanitarian intervention is inseparable from the dynamics that states reproduce when engaging in the pursuit of their religious, political and economic interests. Doctrinally, it is related to the organizational arrangements that have formed and shaped the interstate system, its practice is immersed in the dominant axiological vision and the ideological tensions operating in the development of international law.

The origins of humanitarian intervention, construed as the entitlement of a “sovereign to intervene on the basis of religious solidarity in the internal affairs of another, when the latter mistreats his own subjects,” can be traced to the works of St Thomas Aquinas (Fonteyne, 1973-1974: 214). Early 20<sup>th</sup> century writers concentrated on France’s religious wars, and reviewed the works of authors who sought to build upon the solidarity of Christendom, so as to morally justify the aid and assistance of the faithful and those who suffered oppression by tyrants (Graham, 1923-1924: 314). Contemporary authors have also argued that the duty to help “one’s religious brethren had been asserted by European leaders for centuries” (Chesterman, 2002: 11-12).

Graham (1923-1924: 315), depicted the work of Grotius, mainly due to his proclamation of a right of intervention against tyrants who perpetrated atrocious acts against their subjects, the kind of actions that no just man could accept. In Viotti’s perspective, insofar as Grotius conceived “war as a judicial procedure,” actuated to attain repair for an injury, which in fact could entail penalizing anyone who committed “grievous violations of the law of nature or nations”, he also conceded the possibility “to conduct war for the sake of the oppressed” (2007: 134).

However, a question has been raised as to the quality of the historical-semantic relation between humanitarian intervention and war. On this issue, Chesterman (2002: 14-16) observes that the origins of humanitarian intervention “must be seen in the tension between the belief in the justice of a war waged against an immoral enemy and the emerging principle of non-intervention as a corollary of sovereignty”. It should be noted, however, there was no clear distinction between *jus ad bellum* and *jus in bello* in classical times, nor during the development of modern international law (Viotti, 2007: 134). Hence the need to speculate and choose among the meanings and formation of arguments,

practices and languages. In this sense, Graham (1923-1924: 314) contends that in this first stage, the doctrine of humanitarian intervention developed in the framework of Natural Law, and “assumed the compliance of states with its dictates.” In the aftermath of the Treaty of Westphalia, the political and economic demands of the territorial state will require new legal theoretical references, positivism will attempt to displace Natural Law, the balance of power will come to dominate the behavior of states in Europe, and sovereignty will emerge as the cornerstone of the interstate system.

Accordingly, the school of international lawyers will focus its attention on the need to ground and rearrange the territorial supremacy of a sovereign and the absolute independence of states (Graham, 1923-1924: 315). The school will develop under the auspices of the 19<sup>th</sup> century dominant political economy, and the nationalist trends that contributed to the political, cultural and territorial organization of the state. Not surprisingly, this school will be particularly associated with the theory and practice of non-intervention (Graham, 1923-1924: 316). In the mid 19<sup>th</sup> century, the debate on humanitarian intervention intensified, scholars assume positions in the theoretical debates, mainly determined by the dichotomy between nonintervention and intervention. Indeed, the century was essential in the historical formation of the doctrine and practice of intervention.

The next group will be largely represented by Franco-Belgian scholars. In this case, Graham singles out the work of Arntz, Rolin-Jaequemyns, Pillet and Rougier. This group of authors questioned the “inhumanities practiced in the name of the equality and the sovereignty of the Ottoman Empire and invokes at first a vaguely founded set of Rights of Humanity,” and calls upon the European Concert to act upon it, in the ongoing turmoil on the Near East (Graham, 1923-1924: 318-319). Rougier in particular elaborated specific requirements on the legality of humanitarian intervention: 1) event which motivates [intervention] must be an action of the public authorities, and not merely of private individuals, 2) that this action constitutes a violation of the law of humanity, and not merely a violation of national positive law, 3) that the intervention fulfilled certain [circumstantial] requirements. These scholars envisioned social solidarity in a legal theoretical framework, and proclaimed the doctrine of humanitarian intervention as being intrinsic to the fabric of international society, the kind of shared existence that must be grounded on justice and

order, and thereby explored once more the rational and moral grounds needed in order to develop the quality of international society itself. Before the First World War took place, a significant majority of scholars consented to the legality of humanitarian intervention, though several insisted in denying the validity of the doctrine, because they doubted the feasibility of the theory in the accepted body of customary international law (Fonteyne, 1973-1974: 223).

The beginning of the 20th century will spur even further the legal and political need to come to grips with the status of humanitarian intervention. The aftermath of the Great War propelled acute reactions, in scholarly and policy circles as well. Some hailed a new world order, and many concentrated on the reexamination of the laws of war, neutrality and peace. These were crucial issues of the times, the perception of which was significantly determined by the quality of the organizational, as well as the future of the political formation of the League of Nations. A lack of certainty prevailed, which particularly underscored the normative status, as well as the economical and political prospects of independence and sovereignty throughout the globe. Such an extensive probing of the Law of Nations included the reappraisal of the “status of backward peoples and aborigines,” and the scrutiny of the formation of international society. In Graham’s view (1923-1924: 314), it allowed for a rigorous reassessment of the doctrine and practice of intervention, in a historical juncture in which “the Great Powers and the legally constituted Society of Nations” revealed a disposition to extend legal and political intervention.

After the end of the League of Nations, and the devastating effects of the Second World War, the United Nations Charter purported to do away with the unilateral use of armed force, except in the case of self defense. Moreover, the Charter established a system geared toward the prevention of international armed conflict, and incorporated the peaceful resolution of disputes, arms regulation and reduction, as well as societal and economic development (Viotti, 2007: 138-139). In fact, the prohibition on the use or threat of force in the relations between states has acquired the status of international custom –*jus cogens*. The main exception is the collective security structure, articulated on the grounds of the coercive powers delegated to the Security Council, in correspondence with Chapter VII, as well as Articles 25 and 103. However, Viotti points out that the operational potential of

the structure was significantly neutralized by the indiscriminate use of the veto provided for in the Charter. Moreover, he specifies that “between 1945 and 1989, the veto was used on 279 occasions, leaving the UN impotent in the face of over 100 conflicts around the world, with some 20 million deaths”

As previously noted, during the last two decades of the 20<sup>th</sup> century, important questions and practices on humanitarian intervention have reemerged. This should not come as a surprise, because global international junctures characterized by structural changes affecting the institutional and normative stability of the international system, appear to stimulate the reemergence and application of humanitarian intervention.

### **III. Current Debates and International Initiatives on Humanitarian Intervention after Kosovo**

As early as 1999, Henkin (1999: 824-825) raised timely and fundamental questions on the issue: “Was military intervention by NATO justified, lawful, under the UN Charter and International law? Does Kosovo suggest the need for reaffirmation, or clarification, or modification, of the law as to Humanitarian Intervention? What should the law be, and can the law be construed or modified to be what it ought to be?” These are highly relevant queries, by reason of their letting out into the open, not only the need to reassess the efficacy of the suitable norms in the face of concrete humanitarian cases, as well as for acknowledging, at least implicitly, that the political will needed to do so, must ponder the pertinent ethical, legal and policy frameworks of such norms, but must of all, because the ongoing and still significantly unattended humanitarian needs of this decade attest to their actual pertinence.

The Democratic Republic of Congo, reveals that since the killings started in 1998, the loss of human life reached approximately 3.5 million in 2003 (The Economist, March 29<sup>th</sup> 2003: 13). Sudan’s Darfur should also be considered. Since hostilities began in 2002, until December of 2004, estimates indicate that approximately 2.5 million civilians have been killed and displaced in the region (Kasfir, 2005: 195).

The visit of the Secretary General of the United Nations, Ban Ki-Moon to Darfur during the first week of September of 2007 resulted in rather interesting approximations to Libya, due to its relations with some of the rebel groups engaged in the conflict. The intensification of the problem since then continues to be a



source of instability for the region, and a fundamental concern for the global community. Ultimately, however, any attempt whatsoever towards peace and security in the territory, is contingent upon the policy initiatives designed to address the following issues: who will protect civilians, whether or not the fighting will cease, if it does for how long, and who will contain the belligerent parties, should the need reemerge?

Questions have been raised as to the motives of the intervening state, can intentions be truly known? Chesterman (2002: 1-3) argues that the doctrine of humanitarian intervention poses fundamental questions in terms “of evidence and motive in the formation of international law, as humanitarian justifications may be used in practice to cloak less altruistic foreign policy objectives in the robes of dubious legality”. He reexamined the relation between humanitarian intervention and international law, so as to describe what he considers to be the unavoidable substantive content in question. An exercise geared toward underlining the standing prohibition of the use of force, except in the cases of self-defense and the execution of actions empowered by the Security Council of the United Nations.

In a similar vein, Gray concentrated her efforts on reasserting the conventional normative status of Art 2(4) of the United Nations Charter, and the binding framework on the use of force contained therein. She notes that during the Cold War, the cases of India in Bangladesh, Tanzania in Uganda, and Vietnam in Cambodia, were not justified, by the states using force, on the bases of humanitarian action, but by claiming self defense. The doctrine of humanitarian intervention was put forward as an option not by states, but by writers who conceived it as a justification for the use of force (Gray, 2004: 32). Franck (2003: 607), a long standing observer, deeply preoccupied by the status of Article 2(4), surmised about the destiny of the prohibition to use force in the UN Charter. A perspective similar to the one he assumed in the early 70's (1970: 809), when he addressed the state of humanitarian intervention after the case of Bangladesh, and clearly opposed “the use of unilateral force except in instances of self-defense against an actual attack”, though in the case of Bangladesh, he identified “important mitigating factors in India's favor”, but not to the point of justifying “the basis for a definable, workable, or desirable new rule of law which, in the future, would make certain kinds of unilateral military interventions permissible” (Franck, Rodley, 1973: 275-276).

After Kosovo, the 9/11 terrorist attack on the World Trade Center, Operation Enduring Freedom in Afghanistan and the Coalition's invasion of Iraq in 2003, several positions have emphasized the need to reorganize the United Nations and the international normative system –due to alleged claims of tardiness, inefficiency and lack of will to act- as well as the right of the United States of America to defend itself against impending or future threats to its security (Glennon, 2002, 2003) In this perspective, despite the fact that the dominant, positive elements of the law appear to remain constant, it is also true that the conditions and processes regulated therein, and the behavior of the compelling forces bearing on it, have been ascertained as existing in a significant state of flux This situation must be adequately addressed, so as to actualize the composition of the norm with ongoing and unattended humanitarian and international and security needs Here, one of the underlying premises is that the content of international law is significantly determined by customary practice, and that the cumulative effects of states engaging in humanitarian intervention, contributes to the emergence of a customary practice on the subject matter

Currie (1998 304) pondered this perspective by arguing that influential states are likely to determine the content of international law when they “have consistently and unequivocally defended the legality of their actions on the basis of the transcendence of humanitarian interests over the nation state's traditional claims to territorial integrity and non-interference, and where their actions have been either supported, or at least acquiesced in, by a significant number of other states” Brownlie (2003 710-711), argues that any debate on the matter should incorporate the Ministerial Declaration articulated by the meeting of Foreign Ministers of the Group of 77 held in New York on 24<sup>th</sup> September 1999, any attempt to produce a legal rationality based upon the emergence of a customary practice of Humanitarian Intervention ought to be counterbalanced with the fact that over 130 states appear to contravene the practice in question

In terms of the policy initiatives related to humanitarian intervention, the former Secretary-General, Kofi Anan's setting up a High-Level Panel on Threats, Challenges and Change in September of 2003, occupies an important place Gray (2004 2) describes it as a necessary drive toward examining global peace and security issues, in order to bring up to date the ongoing and unattended needs of the world community, so as to decipher how

collective action may act upon them effectively. Such threats include rather far reaching problems: extreme and structural poverty, production and access to safe drinking water, the disproportion of income among groups and societies, the emergence and diffusion of epidemics and infectious diseases, and the all too well known environmental issues, among others. The Report of the High-Panel was delivered to the UN Secretary-General on December 1<sup>st</sup>, 2004. It was made readily available to the general public, on December 2, 2004.

The report dwells upon several topics, among them Economic and Collective Threats to Collective Security, Poverty and Environmental Degradation, Security Council Reform, Use of Force, Weapons of Mass Destruction and Terrorism, Human Rights and Peacebuilding. The general thread of the argument centers on democracy and governance, and the need to enhance the capacity of human groups to achieve the sort of social and economic development that will allow for collaborative peace and security. Institutionally, the report proposes alternative models for enlarging the Council from 15 to 24 members. Model A establishes six new permanent seats with no veto power. Model B proposes no new permanent seats, though includes eight four year renewable term seats.

The design of global security is an important component in any future strategy geared toward enhancing the quality of international and national governance. Inclusiveness in the fundamental decision processes of the international normative system, will eventually promote the development of an intelligent multilateralism, though presently it appears to be quite difficult to anticipate what kind of intelligence statecraft will be produced in the current century. To be sure, the world community is integrated by multiple and diverse political territorial units, different historical backgrounds, disproportionate locations, uneven access to natural and environmental resources, multiple and sometimes severe developmental discrepancies, and significantly dissimilar cultural formations. Inclusiveness needs to be complemented with a wide and creative participation. If the reformation of the Council is to be centered exclusively in the emerging superpowers, then one could venture to speculate whether such a course of action could aggravate ongoing systemic counterproductive reactions in the future.

As to the Use of Force, Zedillo (2005) emphasizes that the report clearly states that Art. 51 should be let as it is. Surely, the

report acknowledges fundamentally the Security Council, in so far as it is conceived as fully empowered under Chapter VII of the Charter to address the security threats experienced by the states. One of the interesting notions running throughout the document is the collective international responsibility to protect, a theoretical discourse that seems to shed light upon the absolute claims of conventional sovereignty, this could be reasonably interpreted as an attempt to move away from the conventional interpretation of the non-intervention principle. The report proposes five criteria to be used by the Security Council as to determine the legitimacy of the use of force.

Zedillo remarks that the document appears to be attempting to incorporate key issues explicitly related to US security policy concerns. According to his line of argument, such a reading may be inferred from the following less restrictive interpretation of Art 51, the recognition that in certain circumstances there may be a need for preventive military action, though limited to the Security Council's discretion, the Security Council is portrayed as a more active organism, in tune with current events and needs, it provided a conception on terrorism that establishes a dialogue with the US needs on the matter, and assumes a political discourse based on the shared responsibility to protect.

In our view, one of the most striking features of the report lies in the recognition and international legal reflection on the contemporary problem of state weakness, failure and collapse, a recognition which could be interpreted as a further attempt toward clarifying the real conditions in which the exercise of national sovereignty takes place in our time. The articulation of a competitive model of international governance requires significant clarity as to the institutional, normative and operational real capabilities operating in the structures and the environment it is meant to regulate. The available estimates on the aforesaid problem, divergent and conflicting as they are, reveal that, approximately, between 17% and 27% of the political territorial units of the interstate system display indications of weakness, failure or collapse, one of the estimates declares that approximately 870 million human beings experience the consequences of state fragility (Patrick, 2006: 27-30).

Patrick stresses that these units maintain legal but not actual sovereignty. In terms of security, he emphasizes that these states struggle to retain the exercise of the monopoly of force, find it extremely difficult to control their borders and geographical space,

and lack the capacity to provide for public order and safety from criminal activities. Politically, they do not display legitimate governing institutions, which means that the quality of their public administration is practically non-existent, so they cannot protect basic rights and freedoms, nor promote the transparency and accountability of their governmental entities and political elites. Economically, these units lack macroeconomic strategic capability, they hardly possess nor produce knowledge about their specific needs, problems or alternatives, they reveal outstanding structural problems in terms of trade and fiscal policies, their regulatory culture is operationally non-existent, legal foreign investment is obviously absent, economic growth is null. Socially, they simply do not provide for the basic needs of their populations. Therefore, they can become the cradle for pandemics, and other geographical health problems with the potential of affecting their regional surroundings and the interstate system as a whole.

Indeed, empirical and theoretical research on the spectrum of state weakness is recent. Competitive knowledge on the variables and phases at work in the decomposition of statehood is only beginning to develop. Nevertheless, there is a growing international assurance that this problem constitutes a fundamental challenge to the world's aspirations for peace and security in this century. International preventive measures are needed in order to timely confront local dangers, as well as regional and global threats, menaces that should not have to do with exclusive and particular interests and needs. Intelligent and committed initiatives are needed, particularly in the area of strategic development and international sanctions (Rudolf, 2007: 5-7).

In tune with the aforementioned states, the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change called for the Peacebuilding Commission, to be formed and established as a subsidiary organ of the UN Security Council in correspondence with Art. 29 of the Charter (Chesterman, 2006: 168-169). This body will have the responsibility to detect countries in distress and potentially decomposing into collapse. It will maintain communications and collaborate with the national government in questions to impede the intensification of the crisis. It will play a key role in articulation of the strategic planning needed in order to facilitate transitions from conflictive phases to post-conflict peace measures. And lastly, it will be instrumental in maintaining the initiatives of the international community so as to advance the post-conflict

peacebuilding initiatives regardless of the time extension that the needs of the specific case may require

The development of the quality of humanitarian intervention lies in its been clarified and coalesced with normative, organizational and strategic initiatives capable of advancing an integrated and adapted paradigm to come to terms with the human, peace and security concerns of the global populations of the 21<sup>st</sup> century

#### **IV. Humanitarian Intervention Conflicting Issues, Global Transformations and Challenges**

The historical formation of humanitarian intervention reveals and intricate ethos, formed and shaped through a complex array of variants, in which norms, values, state and non state actors, organizations and humans in need, interact asymmetrically. The effective normative regulation of such a dynamic and vulnerable scenario poses important questions concerning the sufficiency of arguments and solutions exclusively dependant on the positive state of the applicable law

Humanitarian intervention builds upon ethical, political and legal determinations, which make up its theoretical, normative and operational edifice, and whether it is exercised collectively, unilaterally, or through regional international organizations, its capacity to deliver quality results appears to be lacking. In this perspective, though a fundamental component of the practice of humanitarian intervention is to stop the violence committed against a group or population, it is equally important for the intervening party to be able to produce the necessary results that will strengthen and sustain the stability of the state and/or society in question

The arguments committed to the radical criticism of unilateral humanitarian intervention, concentrate on the actual and binding state of public international law, grounded on non-intervention and the prohibition of the use of force, except in self defense or in compliance with the Council's Resolutions. Nonetheless, these arguments appear to remain settled in the strictly positive dimension of the law, and more often than not pass over in silence the material conditions that not only suggest the need to evaluate the theoretical construction of the law, but even more so the quality of its implementation, regardless of its content. These positions display a profound concern for the maintenance of peace, sovereignty and stability, and yet, it is all too clear that in the

contemporary world, the insecurity, pains and tribulations of human groups, regardless of whom or where they are located, can trigger destabilizing processes at the regional or global scales. Contemporary humanitarian needs require a normative, organizational and operational paradigm in tune with the peace, security and governance problems that will characterize the development of the 21<sup>st</sup> century.

The arguments in favor of humanitarian intervention have a tendency to frame the issue in terms of the tensions between human rights and sovereignty, when in fact the human needs in question require serious considerations and actions capable of producing peace, security and sustainable development, intervention, whatever its ground and composition, cannot be an end in itself. Moreover, the arguments in favor, underscore the ethical duties demanded in order to counter more often than not unspeakable acts. They insist on the unquestionable need to deliver international concrete actions, so as to acknowledge, guarantee and sustain the human rights of individuals and groups throughout an increasingly democratic world. Ultimately, however, the practice of unilateral intervention raises profound ethical issues, since it is executed by state actors with the capacities, resources and interests to engage. This practice engenders instability, and reproduces distrust.

As to whether or not unilateral humanitarian intervention is becoming a part of customary law, it must be granted that a significant tendency has emerged. Again, the tendency is not an end in itself, the continuity and recognition of a given practice may eventually become part of customary law, but this, in itself, does not guarantee that the custom in question will generate the kind of acceptance and influence as to effectively promote the sort of actions and standards it purports to protect. In this sense, the qualitative development of humanitarian intervention must be judged in terms of its capacity to make state and non state actors respect the human rights of individuals, groups and populations.

The multifaceted controversies engendered by unilateral humanitarian intervention consistently bring out into the open the need to revise the degree of effectiveness of public international law, the level of compliance maintained by powerful states, and the international organizations capacity to deliver adequate results which will foster the peace and security of the global community. Particularly, troubling questions arise as to the adequate international policy measures needed to address the violent and

destabilizing practices committed by state and non state-actors throughout the international system

If the practice of humanitarian intervention is to improve its efficiency, so as to establish, regulate and develop the quality of its performance, it will do so through the consolidation of a global standardized model of democratic governance. Indeed, the historical formation of a global democratic world requires the collaborative and participatory design of an inclusive and effective system of values. Such a project must be able to engender a normative order, to which states and peoples may adhere culturally through time, to the point of consistent and effective compliance. Particularly, it must be able to clarify and regulate the exercise of state responsibility.

One important question is how the consolidation of such a policy will co-operate and prosper in an international system established on the grounds of the doctrine of national sovereignty, and still achieve and sustain the universal and binding status of human rights in the world. Will the protagonists of the international system be capable of participating in the design and instrumentation of fair, legitimate and effectively binding rules and policies so as to effectively regulate the behavior of states and non state actors? We are referring to norms, procedures and policies able to integrate the human rights expectations of a democratically growing and economically shrinking world, with the conflicting security dynamics of transient multilateral interests and processes, in a predominantly underdeveloped and culturally heterogeneous global system.

Legitimate and effective coherence and change on humanitarian intervention must incorporate clear, specific and certifiable criteria, as well as inclusive participation in the peace and security decisions of the UN Council. One of the basic characteristics of the contemporary international scenario is that not all state actors have the capacity and strength to achieve the kinds of accumulation of reservoirs of political economic power capable to unfold globally. Yet, all are being challenged, spurred or displaced through uncertain and vulnerable dynamics, ignited by geographically mobile, highly urban, technological, interdependent and fluctuating market economies which have not been able to incorporate large areas of the world population. Indeed, powerful economic actors who can determine the policy choices of constrained political elites, who very often exercise their duties through institutional frameworks which remain largely in the making.



## **V. Concluding Remarks**

In an imperfect, multilateral and developing world, the application of humanitarian initiatives requires normative and organizational quality and consistency. The strategic priority ought to concentrate on the effective treatment of structural problems. This is one of the basic objectives of the Peacekeeping Commission designed in the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, so as to monitor, identify and communicate to the Security Council in due time the problems and needs of specific states.

The development of international strategic initiatives delivered to counter illegal, violent behavior and massive violations of human rights, must be articulated through macro analytic frameworks, produced by highly capable personnel, dedicated to monitoring, identifying and responding to imminent threats. The production of optimal knowledge, transformed into policy, so as to proceed to its application, by capable and resourceful actors, constitute some of the essential components in the advancement of optimal international actions. However, it must be acknowledged that global normative strategic frameworks are also a significant pole for strong ideological conflicts.

Finally, it could be reasonably anticipated that the humanitarian initiatives of the future will be contingent upon the political and economic capability and disposition, as well as the strategic –individual, allied or collective- behavior prevailing at any given moment in the international system. If this is to be the case, then the need for optimal international organizations and effectively binding norms appears to be not only fundamental, but determinative in the future of the international system, humanitarian intervention will be an important component in the legitimacy of such architecture, yet to come.

## **REFERENCES**

- Amison, Nancy, D. 1993. "International Law and Non-Intervention: When do Humanitarian Concerns Supersede Sovereignty?" *Fletcher Forum World Affairs*, 17.
- Brownlie, Ian. 2003. *Principles of Public International Law*, New York: Oxford University Press.
- Brownlie, Ian. 1974. Humanitarian Intervention. In John N. Moore, ed., *Law and Civil War in the Modern World*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

- Bruderlein, Claude 2001 *The End of Innocence Humanitarian Protection in the 21<sup>st</sup> Century* In Simon Chesterman, ed , *Civilians in War* Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers
- Camillery, Joseph A and Falk, Jim 1992 *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Brookfield, VT Ashgate Publishing Company
- Chesterman, Simon 2006 "From State Failure to State-Building Problems and Prospects for a United Nations Peacebuilding Commission" *Journal of International Law & International Relations*, Vol 2 (1)
- Chesterman, Simon 2002 *Just War or Just Peace, Humanitarian Intervention and International Law*, New York Oxford University Press
- Chevallier, Jacques 2002 "Doctrines juridiques et science juridique", *Droit et Societe*, 50
- Clement, Caty 2005 *The Nuts and Bolts of State Collapse* Harvard University, John F Kennedy School of Government, *Working Paper*, 32
- Coady, C A J 2002 "The Ethics of Armed Intervention" United States Institute of Peace, *Peaceworks* No 45
- Currie, John 1998 *NATO'S Humanitarian Intervention in Kosovo Making or Breaking International Law*, 36 *Canadian Year Book of International Law*
- Franck, Thomas, M 2003 "What happens now? The UN after Iraq", *American Journal of International Law*, 97
- Franck, Thomas, M , Rodley & Nigel, S 1973 "After Bangladesh The Law of Humanitarian Intervention by Military Force", *American Journal of International Law*, 67
- Franck, Thomas, M 1970 "Who killed Article 2(4)?" *American Journal of International Law*, 64
- Franck, Thomas, M 1992 "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, 86
- Garcia, Joxel, Morales Lugo, Hiram R & Nieves Mitaynez, Jesus E 2006-2007 "Globalización, democracia y desarrollo", *Ethos Gubernamental*, Numero IV
- Garigue, Philippe 1993 "Intervention-sanction and 'droit d'ingerence' in international humanitarian law", *International Journal*, XLVIII, Autumn
- Glennon, Michael, J 2002 "The Fog of Law Self-Defense, Inherence and Incoherence in Art 51 of the UN Charter", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 25
- Glennon, Michael, J 2003 "Why the Security Council failed", *Foreign Affairs*, 82 (3)
- Graham, Malbone W 1923-1924 "Humanitarian Intervention in International Law as Related to the Practice of the United States", *Michigan Law Review*, 22
- Gray, Christine 2004 *International Law and the Use of Force*, New York Oxford University Press
- Henkin, Louis 1999 *Kosovo and the "Law of Humanitarian Intervention,"* *American Journal of International Law*, 93
- Holt, Victoria, K 1995 *Briefing Book on Peacekeeping- The US Role in United Nations Peace Operations*
- Kasfir, Nelson 2005 "Sudan's Darfur Is it Genocide?", *Current History*, Vol 104, No 682, May

- Kemp, Gerhard 2002 Mission Impossible? "Humanitarian Intervention" and the New Paradigm of Criminal International Law", *Stellenbosh Law Review*, 13
- Kofele-Kale, Ndíva 2005 "The Global Community's Role in Promoting the Right to Democratic Governance and Free Choice in the Third World", *Law and Business Review of the Americas*, 11
- L. Fonteyne, Jean Pierre 1973-1974 "The Customary International Law Doctrine of Humanitarian Intervention It's Current Validity under the UN Charter", *California Western International Law Journal*, 223
- Mertus, Julie 1999-2000 "The Imprint of Kosovo on the Law of Humanitarian Intervention", 6 ILSA, *Journal of International and Comparative Law*, 527
- Mills, Kurt 1997 Sovereignty eclipsed The Legitimacy of Humanitarian Access and Intervention [http //www jha ac/articles/a019 htm](http://www.jha.ac/articles/a019.htm)
- Murray, Williamson & Grimsley, Mark 1994 "On Strategy " In Murray, Williamson, Knox, Macgregor, Bernstein & Alvin , eds , *The Making of Strategy Rulers, States and War*, New York Cambridge University Press
- Nanda, Ved P , Muther, Thomas F & Eckert, Amy E 1997-1998 "Tragedies in Somalia, Yugoslavia, Haiti, Rwanda and Liberia- Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law", *Denver Journal of International Law and Policy*, 26
- Nanda, Ved P 1991-1992 "Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law" *Denver Journal of International Law and Policy*, 20
- Patrick, Stuart 2006 Weak States and Global Threats Fact or Fiction? *The Washington Quarterly*, 2, Vol 29
- Pruitt-Hamm, Bruce 1993-1995 "Humanitarian Intervention in Southeast Asia in the Post-Cold War World Dilemmas in the Definition and Design of International Law", *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol 3, No 1
- Rudolf, Peter 2007 "Sanctions in International Relation" German Institute for International and Security Affairs *Research Working Paper*, RP 6
- Sellers, Mortimer 2001 "The Legitimacy of Humanitarian Intervention under International Law", *International Legal Theory*, Volume 7, No 1
- Simma, Bruno 1999 "Nato, the UN and the Use of Force Legal Aspects," *European Journal of International Law*, 10
- Slaughter Burley, Anne-Marie & Kaysen, Carl 1993 Emerging Norms of Justified Intervention, in Laura W Reed and Carl Kaysen eds , Cambridge American Academy of Arts and Sciences [http //www amacad org/ publications/norms.aspx](http://www.amacad.org/publications/norms.aspx)
- Stowell, Ellery C 1921 *Intervention in International Law*, Washington, DC John Byrne & CO
- Tolbert, David & Solomon, Andrew 2006 "United Nations Reform and Supporting, the Rule of Law in Post-Conflic Societies", *Harvard Human Rights Journal*, Vol 19
- Turning Machetes back into Farm Tools (March 29, 2003) *The Economist*
- United Nations 2004 A More Secure World Our Shared Responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change New York A/59/565, December Online at [http //www un org/secureworld/ report2.pdf](http://www.un.org/secureworld/report2.pdf)
- United Nations 1999 Security Council Resolution 1244, SCOR, 54<sup>th</sup> Sess 4011<sup>th</sup> mtg , U N Doc S/Res/1244

- Upcher, James 2004 "Savage Wars of Peace? International Law and the Dilemmas of Humanitarian Intervention", *Deakin Law Review*, 9
- Viotti, Aurelio 2007 "In Search of Symbiosis The Security Council in the Humanitarian Domain", *International Review of the Red Cross*, Volume 89, Number 865, March
- Welsh, David 1993 "Domestic Politics and Ethnic Conflict", in Michael Brown (ed), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton Princeton University Press
- Zedillo, Ernesto 2005 Overview of Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change Opening Conference of the Proceedings of a Workshop to Analyze the Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, February 11-12 Yale Center for the Study of Globalization, New Haven, Connecticut, March

### **ABOUT THE AUTHOR**

*Jesus E Nieves Mitaynez* was appointed Special Aide to the Executive Director of the Office of Government Ethics of Puerto Rico (OGEPR) in October of 2000 In September of 2001, he was appointed Auxiliar Director of the OGEPR, in charge of Academic Affairs, at the Center for the Development of Ethical Thought He is the Director of the Editorial Board of *Ethos Gubernamental*

---

**DEBATES, POLÍTICAS Y  
TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS**

---

# PUERTO RICO Y LAS VISIONES DEL DESARROLLO

*Juan Lara*

---

## **Introducción**

En el mes de noviembre del 2007, se suscitó un debate sobre desarrollo económico en la prensa de Puerto Rico. Sergio Marxuach (2007 B-14), del Centro Para la Nueva Economía, quien forma parte de la nueva generación de economistas puertorriqueños, lanzó un reto a los economistas de las generaciones anteriores desde las páginas de opinión del diario *The San Juan Star*. El reto es que acepten de una vez por todas que Puerto Rico necesita “un nuevo paradigma de desarrollo” distinto del que ha tenido desde que se inició la Operación Manos a la Obra a mediados del siglo pasado.

El llamado a adoptar un “nuevo paradigma de desarrollo” no tiene, en sí mismo, nada de original. Muchas voces han hecho el mismo reclamo en las últimas tres décadas, tanto desde la academia como desde el sector gubernamental y la iniciativa privada. Lo novedoso en el mensaje de Marxuach es la sugerencia de que lo que impide el paso a una nueva estrategia de desarrollo es la resistencia de la generación que diseñó y puso en práctica el modelo de Manos a la Obra. Marxuach parece decir que esa generación no es capaz de dejar a un lado el viejo modelo y participar en la implantación de uno más adecuado a las realidades del Puerto Rico y el mundo de hoy.

El tema concreto del debate era el papel que deben jugar los incentivos contributivos en la política económica del primer cuarto del siglo XXI. Marxuach es uno de los que opinan que la promoción industrial basada en la desgravación fiscal no debe seguir siendo la pieza central de la estrategia de desarrollo económico, y esta posición está reñida con la que han adoptado los representantes del sector empresarial y sus aliados en el gobierno y la academia. Al momento de publicarse la columna de Marxuach, se debatía en la Legislatura la revisión de la Ley de Incentivos Industriales, que tenía fecha de expiración del 31 de diciembre del 2007 y cuya vigencia se extendió hasta junio del 2008. Pero la esencia del debate sobrepasa el asunto específico de los incentivos.

contributivos. Lo verdaderamente interesante, e inquietante, es la idea de que existe una brecha generacional en las visiones del desarrollo económico y social de Puerto Rico, y no meramente una diferencia de opinión entre pensadores contemporáneos.

Como todo proceso de cambio social, el desarrollo conlleva la transferencia de ideas, creencias, prácticas e instituciones de una generación a otra en el desenvolvimiento histórico de la sociedad que se va transformando y desarrollando. Si la obsolescencia del “paradigma de desarrollo” puertorriqueño viene acompañada de una ruptura o discontinuidad entre generaciones, entonces el problema del estancamiento económico estructural es mucho más que el “agotamiento del modelo” de Manos a la Obra y asume el carácter de un vacío histórico. A los puertorriqueños del futuro no les bastaría con superar lo que heredaron de sus predecesores, tendrían que volver a descubrir las claves del mejoramiento económico y social.

Las reacciones provocadas por la lectura de la columna de Marxuach proveen la motivación para examinar las nuevas visiones del desarrollo y su pertinencia para la realidad puertorriqueña actual. Para comenzar, un punto de partida fructífero lo provee el esquema elaborado por el institucionalista Douglas C. North (2005), ganador del premio Nobel de economía en el 1993, en su estudio del proceso de cambio económico.

### **El desarrollo y la acción social ante la incertidumbre**

Según North, desde la prehistoria y a lo largo de toda la historia los seres humanos han construido creencias e instituciones para tratar de controlar la incertidumbre inherente a su entorno natural y social. La evolución de las ideas y las instituciones es la clave para entender el proceso de cambio económico, tanto en las sociedades que se han desarrollado exitosamente, por ejemplo -Estados Unidos y los países de Europa Occidental-, como en aquellas que han tenido menos éxito -América Latina- o las que han fracasado catastróficamente -África al sur del Sahara-. Esta evolución es el producto de la acción social ante la incertidumbre, la cual no siempre se manifiesta de la misma forma o con la misma intensidad. North (2005: 17) distingue cinco niveles o grados de incertidumbre, a saber:

1. La que se puede reducir con un aumento en la información dado el acervo de conocimiento existente.

- 2 La que se puede reducir aumentando el acervo de conocimiento en el marco institucional existente
- 3 La que sólo se puede reducir alterando el marco institucional
- 4 La que se presenta en situaciones novedosas y conlleva la reestructuración de creencias
- 5 La residual, que es el fundamento de las creencias “no-racionales”

Esta gradación de los tipos de incertidumbre se presta para organizar algunas ideas sobre la experiencia del desarrollo en Puerto Rico, incluyendo la idea de una brecha generacional en las visiones del desarrollo. Se puede argumentar que el proceso de innovación institucional asociado a la creación del Estado Libre Asociado y la Operación Manos a la Obra fue una adaptación evolutiva de la sociedad puertorriqueña a un entorno caracterizado por incertidumbre de los tipos 3 y 4. El País se enfrentaba a una incertidumbre política y económica que hacía inviables a las instituciones existentes y exigía, además, un cambio fundamental de creencias políticas, económicas y sociales. Se produjo una acción social deliberada para crear una nueva institucionalidad política, ante la imposibilidad de continuar con un sistema colonial clásico, y una nueva institucionalidad económica apropiada para el tránsito de la agricultura tradicional a la industria moderna. La sociedad produjo actores a la altura de la tarea -como el triunvirato Muñoz-Tugwell-MoscOSO- aunque no se sabe si por necesidad histórica o por accidente histórico. Y ya para los años sesenta parecía que la adaptación evolutiva había sido exitosa, el organismo social mutado prosperaba y medraba en su medio ambiente. La incertidumbre parecía superada.

En el Puerto Rico de los años sesenta, y hasta comienzos de los setenta, la severidad de la incertidumbre había retrocedido a los grados 1 y 2. La estrategia de desarrollo había entrado en su fase de incrementalismo -pasada la de cambio estructural- y parecía que cualquier sorpresa futura se podía manejar con más información, dentro del acervo de conocimiento ya adquirido, o, como mucho, con más conocimiento, en el contexto institucional ya establecido. Pero la historia no le concedió mucho tiempo a esa ilusión y pronto se reafirmó la naturaleza implacable de la incertidumbre.

Lo que sucedió a partir de la segunda mitad de los setenta se podría caracterizar como un proceso de incoherencia institucional creciente. El Mundo comenzó a cambiar, con sucesos como el



primer choque petrolero, Estados Unidos aceleró su proceso de apertura comercial, y la propia sociedad puertorriqueña evolucionó en direcciones imprevistas por los creadores del ELA, como por ejemplo, el crecimiento de la corriente política anexionista. La incertidumbre volvió a ser de los tipos 3 y 4. Había que elaborar nuevas creencias y nuevas instituciones a medida que las anteriores se hacían incoherentes con la nueva realidad. Había que hacer reformas importantes en la política de incentivos, en el sistema contributivo y en la estrategia de promoción de empresas de capital local. Había que pensar en rearticular la inserción internacional de la economía puertorriqueña. Había que promover un sistema nacional de innovación. Y, lo más difícil de todo, había que hacerle frente al desgaste evidente del ELA como fórmula política viable a largo plazo. Pero esta vez no se produjo la acción social requerida para una nueva adaptación evolutiva: el País estaba más dividido y la generación de Manos a la Obra parecía disminuida en su creatividad y voluntad de cambio.

Por otro lado, podría decirse que en el Puerto Rico de después de los setenta se amplió lo que North (2005: 14) identifica como la brecha C-D, la brecha entre la competencia de los actores sociales y la dificultad de los problemas a los que se enfrentan<sup>1</sup>. En cualquier momento histórico, la efectividad de la acción social depende del tamaño de esta brecha, según North. Es aparente que los actores de Manos a la Obra tenían un nivel de competencia bastante adecuado para la dificultad de los problemas que querían solucionar, tenían un dominio razonable de los instrumentos básicos para la industrialización y la modernización. Por el contrario, a partir de los años setenta se hace evidente que la dificultad de la problemática económica y política supera cada vez más la competencia de los actores sociales. Nada lo demuestra mejor que los múltiples estudios, propuestas y modelos alternos que se han producido en las últimas tres décadas y que se han quedado, para parafrasear al institucionalista Thorstein Veblen, encapsulados en la ceremonia del cambio, pero sin inducir ningún cambio verdadero.

Cabe concluir esta sección con una interrogante, inspirada por la columna de Marxuach que se citó al comienzo de este ensayo: ¿Será que el cambio de creencias e instituciones requiere de un cambio de mando generacional?

### **El Consenso de Washington, el Consenso de Roma y otros consensos**

Dani Rodrik (2006: 973) resumió la esencia del Consenso de Washington en una consigna: privatizar, liberalizar, desregular. Este llamado consenso, que dominó el pensamiento sobre el desarrollo durante los años noventa y comienzos del nuevo siglo, está hoy de capa caída, pero sigue teniendo influencia en muchos países, incluyendo a Puerto Rico. El conjunto de propuestas promovidas por instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (ambas con oficinas centrales en Washington, de donde viene el nombre del alegado consenso) se orientan a la acotación del espacio económico del Estado y la correspondiente ampliación del ámbito del mercado. Este proceso, que se inició con la implantación generalizada de políticas de estabilización macroeconómica en América Latina -muy necesarias, en su momento- se convirtió en un programa de privatización de empresas estatales, liberalización de mercados controlados (como los mercados financieros y el comercio internacional) y eliminación de regulaciones económicas diversas, como, por ejemplo, la reglamentación directa de la industria automotriz en México. De ahí que la consigna de Rodrik capture la esencia de lo que ha sido este enfoque del desarrollo económico. Una dimensión adicional del consenso, que no se capta en la frase de Rodrik, es la minimización de la función redistributiva del Estado. Esta última es una de las caras del neoliberalismo (otro nombre del consenso) que más han contribuido a su rechazo por los grupos populares de Latinoamérica.

Joseph Stiglitz (2003: 8), premio Nobel de economía en el 2001 y quien, al igual que Rodrik, ha sido un crítico consistente de la fórmula neoliberal, ha dicho que las reformas del Consenso de Washington fracasaron en América Latina, y menciona tres fallas fundamentales de dicho programa:

- 1 las reformas no han producido el crecimiento y la prosperidad que prometían,
- 2 las reformas han acentuado en lugar de atenuar la vulnerabilidad de las economías a las perturbaciones de origen externo, y
- 3 las reformas han agudizado la pobreza y la desigualdad

Rodrik y Stiglitz ya no son aves raras dentro del *establishment* académico y oficial estadounidense por su crítica del neoliberalismo, como lo eran hace una década. En la actualidad, el propio Banco Mundial ha expresado reservas sobre los verdaderos efectos de las reformas económicas de los años ochenta y noventa. Como ya se indicó, el Consenso de Washington anda de capa caída. Sin embargo, antes de consignarlo al archivo de la historia, conviene recordar sus aportaciones, así como la influencia, no necesariamente positiva, que aún tiene en algunos sectores en Puerto Rico. Por ejemplo, no debe menospreciarse la contribución del Consenso de Washington a la conciencia sobre la importancia de la estabilidad macroeconómica, que no siempre ha sido debidamente reconocida en América Latina y otras regiones en vías de desarrollo. De igual modo, no se debe subestimar el efecto negativo que el fundamentalismo del mercado todavía puede tener en la articulación de una estrategia efectiva de desarrollo económico en Puerto Rico.

En la Isla, la perspectiva neoliberal ha dado lugar a una paradoja ideológica en el sector privado. Por un lado, las entidades del sector privado responsabilizan al gobierno por prácticamente todas las fallas del sistema económico puertorriqueño y proponen, de manera bastante imprecisa, por cierto, que el gobierno “se reinvente” y reduzca su tamaño. Por otro lado, raras veces surgen del sector privado ideas y recomendaciones para el desarrollo del País que no requieran algún tipo de intervención, o, peor aún, subsidio, por parte del Estado. El sector privado no se ha divorciado ideológicamente del gobierno, se mantiene atrapado en una relación de co-dependencia y expresa su frustración mediante la retórica neoliberal. Quizás el mejor ejemplo de esto lo constituye la insistencia del sector privado en que se mantengan los incentivos contributivos para las empresas manufactureras a la misma vez que las cúpulas empresariales reclaman al Gobierno que les ceda la iniciativa en la definición de estrategias de desarrollo. Puerto Rico necesita un sector privado genuinamente independiente de la influencia -y los subsidios- del gobierno.

Hay quien identifica el Consenso de Washington como la ideología de la globalización, entendida ésta última como la consolidación a escala mundial de la hegemonía económica y política de Estados Unidos y, en menor medida, los países de Europa Occidental. Esta correlación entre una corriente de pensamiento sobre el desarrollo y una hegemonía ascendente tiene

paralelos históricos. En su historia económica de la humanidad, Peter Jay (2002: 64), quien fue editor de economía de la BBC, relata que el historiador romano Plinio puso por escrito en el año 77 de nuestra era los elementos necesarios para el progreso y la prosperidad en la civilización clásica romana. Según lo cita Jay, Plinio utilizó conceptos como la organización social, el derecho, la tecnología y su transmisión, el buen gobierno y la comunicación efectiva para explicar el “desarrollo” de su tiempo, un desarrollo atado a la hegemonía de Roma. Las ideas de Plinio sobre el desarrollo se podrían caracterizar como el Consenso de Roma, por analogía con el enfoque propulsado desde Washington casi dos milenios más tarde. La similitud de los dos consensos no está solamente en el hecho de que ambos están ligados a un proyecto hegemónico, sino también en que ambos identifican correctamente algunos de los fundamentos más importantes de lo que en el mundo moderno se ha llamado desarrollo económico, como la tecnología y su transmisión, el respeto al derecho y la efectividad de la gestión gubernamental.

De lo anterior se desprende una conclusión importante, y es que independientemente de los sesgos ideológicos, sí se puede decir que existe un consenso básico sobre los elementos fundamentales del desarrollo. Y no debe sorprender a nadie tampoco que los puntos centrales de ese consenso se conocen desde hace mucho tiempo y están incorporados en la vasta literatura especializada sobre el tema. Si bien pueden sonar novedosas las referencias a la “economía del conocimiento” o el “desarrollo endógeno”, la realidad es que lo que estos conceptos tienen de válido son ideas reconocidas y aceptadas desde hace décadas, basta con releer a Schumpeter y a Prebisch para constatarlo. A quienes estén en el mercado del último grito de la moda intelectual en materia de desarrollo les conviene recordar una advertencia que viene también de los tiempos de Plinio: *caveat emptor*.

### **Libertad, autogestión y afirmación cultural: algunos enfoques nuevos**

No todas las visiones del desarrollo se concentran en las estructuras de los grandes mercados y las grandes industrias, algunas de las visiones más influyentes en años recientes tienen una óptica muy diferente. Entre éstas se destacan los enfoques que ponen el énfasis en el individuo, la comunidad y las unidades culturales locales. Las corrientes que se orientan en esa dirección

son a veces alternativas a los enfoques más económicos en el sentido técnico, pero también pueden verse como abordajes complementarios que enriquecen las corrientes más establecidas

Una innovación importante en la teoría del desarrollo económico es la perspectiva del “desarrollo como libertad” de Amartya Sen (1999), premio Nobel de economía del 1998. Se ha dedicado gran parte de su tiempo y su talento a estudiar temas que se salen de lo usual en el análisis económico. Por ejemplo, ha hecho aportaciones muy importantes en el análisis económico y social de las hambrunas que han asolado repetidamente a grandes regiones de Asia y África. También ha estudiado las prácticas de infanticidio femenino como mecanismo de control demográfico y económico en algunos países en vías de desarrollo. Estas preocupaciones le han imbuido de una sensibilidad especial al problema humano básico de la libertad.

Según Sen, el desarrollo consiste en garantizar la libertad (o, más bien, las libertades) a todos los ciudadanos. El autor utiliza la palabra libertad en un sentido amplio, de ahí que hable de “libertades”, en plural. No se trata únicamente de las libertades civiles básicas que se asocian con los regímenes democráticos, aunque estas son, por supuesto, esenciales, sino también de libertades económicas y sociales. Por ejemplo, Sen interpreta la falta de acceso a recursos básicos como una falta de libertad: el ciudadano rural que no tiene acceso a la tierra y el agua, no tiene libertad. De igual modo, carecen de libertad quienes no tienen acceso a la educación, o aquellos que están privados de la participación política a nivel tanto local como nacional porque no tienen acceso a la información o a la logística necesaria para participar (ej. transportación). En los aspectos sociales de la libertad, Sen le da énfasis a los derechos de las mujeres y al acceso de los ciudadanos a servicios básicos como los de salud. Y quizás la libertad más básica de todas es el acceso a la alimentación.

En la concepción innovadora de Sen, los fines y los medios del desarrollo son idénticos. La finalidad del desarrollo es la libertad y los medios del desarrollo son las múltiples libertades que los ciudadanos tienen que conquistar. Otros aspectos del desarrollo, como la industrialización, la modernización y el progreso científico y tecnológico, están supeditados a la condición ineludible de que todos los ciudadanos disfruten de libertad. Nótese que esta concepción está reñida con las visiones que justifican la limitación de las libertades democráticas en función del desarrollo económico, como ocurría en la antigua Unión

Soviética y ocurre todavía hoy en China. Por supuesto, la justificación de regímenes autocráticos como promotores efectivos del desarrollo no está limitada a los países socialistas, ha sido muy común en los países asiáticos capitalistas y aún en América Latina. Todavía hoy, hay quien considera que la economía chilena le debe su mejoría de las últimas dos décadas a la dictadura sanguinaria de Augusto Pinochet.

El enfoque de Sen armoniza muy bien con otras corrientes de pensamiento que ponen la autogestión al nivel local de las comunidades en el centro mismo del proceso de desarrollo. Estos enfoques han recibido apoyo de las experiencias con el microcrédito y la promoción de micro-empresas en países de Asia y África, las cuales han demostrado la capacidad de las micro-actividades productivas y comerciales para movilizar recursos humanos y transformar rápidamente las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres del planeta. En particular, las micro-empresas tienen efectos dramáticos en la población femenina, ya que muchas veces las micro-empresas están a cargo de micro-empresarias y su desarrollo conduce al apoderamiento de las mujeres y a la ampliación de sus libertades. La sociedad entera, y los niños en particular, se benefician del ascenso empresarial de la mujer en el nivel comunitario. Por supuesto, la autogestión al nivel comunitario también moviliza y apodera a la población masculina y le permite emanciparse de relaciones de explotación y dependencia que se producen y reproducen en el empleo rural asalariado.

La crítica posmoderna del desarrollo tiene coincidencias con las corrientes autogestionarias y sin duda esta en armonía con el concepto de libertad promovido por Sen, pero va mucho más allá. En su reseña de las perspectivas posmodernas ante el desarrollo, Denis Goulet (1999) indica que los críticos posmodernos impugnan el concepto mismo del desarrollo, al que caracterizan como “una empresa inherentemente manipuladora”. En efecto, las visiones posmodernas reseñadas por Goulet (1999: 46) denuncian el “paradigma dominante” del desarrollo por ser reduccionista, elitista y etnocéntrico. Las élites de los países desarrollados le proponen al resto de la humanidad que las imiten, que se reconstruyan a imagen y semejanza de los ya desarrollados, lo que conlleva despreciar y abandonar lo que son en la actualidad. Ante esa agresión cultural, las comunidades no desarrolladas deberían, según los críticos posmodernos, afirmar su identidad y su autonomía cultural. En esta luz, se presentan como ejemplos

aleccionadores las comunidades aborígenes americanas que resisten integrarse a la sociedad moderna y proyectos más ambiciosos como la “Revolucion Bolivariana” de Hugo Chávez en Venezuela, que pretende ser una alternativa a la modalidad neoliberal y no solidaria de desarrollo nacional

El problema de la perspectiva posmoderna es que su crítica del desarrollo es tan radical que desemboca en el anti-desarrollo, ya que termina por indicar que el llamado desarrollo es un proyecto de colonización cultural emprendido por las élites occidentales, y como tal debe ser rechazado por los pueblos no desarrollados. Goulet trata de escaparse de este callejón sin salida planteando el desarrollo sustentable como una alternativa aceptable desde la óptica posmoderna, pero no lo logra del todo

El desarrollo sustentable surgió como una visión alterna a las visiones más convencionales, pero ha logrado una aceptación tan amplia que está en riesgo de convertirse en otra visión convencional. Desde que la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas (1987) definió el desarrollo sustentable como “un desarrollo que satisface las necesidades de la generación del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades”, la idea de un proceso viable desde tres dimensiones confluentes -ambiental, económica y de equidad social- ha ganado partidarios en prácticamente todos los países y sectores económicos, políticos y sociales

El desarrollo sustentable tiene tangencias con enfoques como el de Sen y aquellos que ponen énfasis en la autogestión, porque asume la posibilidad de limitar el crecimiento propiamente económico para viabilizar un mejor balance entre actividad económica, medio ambiente y justicia social. Por su naturaleza, esta visión está en armonía con actividades como el eco-turismo, que se prestan de manera idónea para estructuras productivas autogestionarias y que privilegian el espacio local sobre el nacional. En Puerto Rico, esta corriente ha ganado tanta fuerza que recibe un endoso explícito, aunque no necesariamente sincero, incluso de sectores que tienen conflictos de intereses con los proyectos de conservación de recursos naturales. Nadie puede estar en contra de la maternidad, según un famoso adagio anglosajón. De manera análoga, nadie puede estar en contra del desarrollo sustentable en el mundo de hoy

### **Pertinencia para Puerto Rico**

Los debates sobre el desarrollo son, sin duda, pertinentes para Puerto Rico. No sólo porque la Isla sigue siendo un país en vías de desarrollo que todavía tiene un trecho que recorrer para acercarse a los países más adelantados, sino también porque en el discurso político y social se barajan día a día conceptos, posturas y hasta sesgos ideológicos que tienen sus raíces en alguna que otra visión del desarrollo. Son pertinentes también porque, como se argumentará más adelante, las dimensiones de sustentabilidad, equidad y gobernabilidad irán ganando cada vez más relieve en el debate puertorriqueño, y las diferentes visiones del desarrollo se irán decantando en función de ese debate.

Conviene examinar la influencia local de estas diversas corrientes de ideas desde las tres perspectivas básicas del análisis económico: la macroeconomía, la microeconomía y la mesoeconomía. Esta no es una perspectiva obligada, pero sí resulta útil, sobre todo para el economista.

En el nivel macroeconómico es donde tradicionalmente han transcurrido la mayoría de las discusiones sobre el desarrollo. Desde que el desarrollo, en su sentido moderno, se convirtió en uno de los temas centrales de la posguerra, a mediados del siglo pasado, el análisis de las causas de lo que entonces se llamaba subdesarrollo, y de los medios para superarlo, se centró en la dinámica del ahorro y la inversión, que se veía entonces como la clave para romper lo que entonces se denominó el círculo vicioso de la pobreza. El enfoque en el balance ahorro-inversión estaba claramente influenciado por el pensamiento keynesiano -que era todavía novel en los años cincuenta del siglo XX- y en los modelos de crecimiento de inspiración keynesiana elaborados por economistas ingleses y norteamericanos. En América Latina, los enfoques iniciales fueron también predominantemente macroeconómicos, con su énfasis en la relación centro-periferia, los términos de intercambio y las limitaciones impuestas por la restricción de la balanza de pagos.

La mayor parte de la discusión sobre el desarrollo en Puerto Rico transcurre precisamente en ese nivel macroeconómico. Los dos libros más recientes sobre la economía puertorriqueña -Brookings/CNE, (2006) y CEPAL, (2005)- resaltan la falta de convergencia de la economía de Puerto Rico con la de Estados Unidos como uno de los elementos más llamativos y sorprendentes de la experiencia del desarrollo en la Isla en las últimas tres décadas. Éste es un tema eminentemente macroeconómico.



En la perspectiva macroeconómica es que se están dando actualmente tres de los debates más importantes de la economía política puertorriqueña: el debate sobre los incentivos contributivos para la promoción industrial, el debate sobre el uso del suelo, y el debate sobre la justicia contributiva. Lo que en su momento se resuelva en estas tres áreas de controversia tendrá repercusiones profundas y duraderas en la sociedad puertorriqueña por varias décadas, no es exagerado decir que la resolución de estas discusiones marcará el rumbo del desarrollo futuro en la Isla. Y no es casualidad que estos tres asuntos de tanta relevancia sean tan controvertidos, precisamente porque están en la encrucijada de los tres ejes ya mencionados: sustentabilidad-equidad-gobernabilidad.

La controversia sobre los incentivos contributivos como mecanismo de política industrial es el reflejo de una problemática más profunda: el papel que deben jugar en el desarrollo de Puerto Rico las grandes empresas multinacionales de origen estadounidense. Cada vez cobra más fuerza, en Puerto Rico y en el mundo entero, la corriente de pensamiento que considera que la estrategia de atraer industrias con promesas de desgravación fiscal está condenada al fracaso, por la competencia de otros países que utilizan los mismos métodos. Además, en el caso de Puerto Rico se apunta a la falta de eslabonamientos de esas industrias con las empresas de capital local como evidencia de que esta estrategia conlleva poco más que la promoción de enclaves. Cuando los defensores de la exención contributiva en su forma tradicional dan la voz de alerta de que si se reducen los incentivos las empresas se irán de Puerto Rico, no hacen sino validar la crítica de que cuarenta años de incentivos contributivos no han logrado crear una base industrial integrada y firmemente arraigada en el tejido productivo de la economía puertorriqueña. Esta controversia, a la que Marxuach (2007) le añade el elemento de la desavenencia entre generaciones, terminará girando abiertamente sobre la verdadera cuestión de cuál debe ser el agente económico prioritario en el Puerto Rico del siglo XXI, el empresariado local o el externo. Por otra parte, el debate también tiene tangencia con el otro relativo a la justicia contributiva, ya que uno de los puntos agrios de la discusión es si se debe continuar dándole un trato contributivo privilegiado a un grupo selecto de empresas, mientras que otras tienen que sobrellevar una carga contributiva pesada. La tendencia entre los economistas es cada vez más a favorecer un campo contributivo nivelado para todos los actores productivos.

Mas agria aún es la polémica que enfrenta a los líderes de la industria de la construcción, por un lado, y al movimiento ambientalista, por el otro. Estas dos fuerzas están en un rumbo de colisión y es muy probable que choquen aparatosamente en la próxima década. La lógica de la industria de la construcción, en la forma en que ésta funciona en Puerto Rico, conlleva el consumo incesante de terrenos que son, en una Isla de 100 por 35 millas, naturalmente escasos. Habiéndose ya consumido gran parte de los terrenos aptos para la construcción, los desarrolladores de viviendas, hoteles y carreteras se encuentran cada vez más con que los únicos terrenos disponibles son precisamente aquellos que los ambientalistas desean conservar, por su valor agrícola o por la fragilidad de los ecosistemas que sustentan. Éste es un *impasse* que no tiene una salida fácil, si se restringe la construcción a ciertos espacios -por ejemplo, los centros urbanos ya existentes y de baja densidad- el costo de la construcción aumentará y su rentabilidad para los desarrolladores decrecerá. Por el contrario, si se permite que continúen las prácticas de construcción expansiva se incurrirá en un costo ambiental muy alto y al parecer irreversible. En el fondo de las batallas escenificadas en el tristemente célebre Paseo Caribe está el tema de la sustentabilidad, que se va haciendo crítico en la medida en que nos vamos quedando sin espacio físico y sin espacio de consenso. Cómo crear el capital social que sustente un pacto viable entre constructores y conservacionistas es uno de los retos de la gobernabilidad en el Puerto Rico del siglo XXI.

En comparación con los dos anteriores, el debate sobre la justicia contributiva podría parecer algo deslucido, pero ésta también es una controversia que pone de relieve la conexión entre desarrollo y gobernabilidad. El sistema contributivo ineficiente e injusto que prevalece en la Isla es uno de los escollos estructurales críticos que impiden el mejor funcionamiento de la economía puertorriqueña. Por su limitada capacidad de recaudación -debida a la evasión y a la multiplicidad de exenciones- el sistema es incapaz de apuntalar un aparato estatal eficiente, y por su inequidad -tanto vertical como horizontal- es blanco del odio de los contribuyentes cautivos y fuente de privilegios para los evasores y los que son legalmente favorecidos. Este sistema debilita la capacidad gestora del Estado en el ámbito del desarrollo -negándole recursos- y socava la gobernabilidad en tanto escinde a los puertorriqueños entre aquellos que son víctimas y aquellos que son beneficiarios del estado de situación contributivo. Una dimensión

particularmente preocupante de la “cultura contributiva” que ha llegado a crearse en la Isla es la visión intrínsecamente inícuca de que la distribución de la carga impositiva debe siempre favorecer al sector empresarial a expensas de los individuos. Esta cultura está provocando una reacción de contra-cultura en la clase media y el movimiento obrero organizado que en su momento también tendrá implicaciones importantes en cuanto a la gobernabilidad.

En contraste con la perspectiva macroeconómica, la perspectiva microeconómica del desarrollo todavía tiene un alcance limitado en Puerto Rico, aunque se va ampliando. La razón de este alcance limitado se encuentra también en el ámbito de la economía política: los actores y grupos de actores interesados no son tan poderosos como aquellos que debaten sobre incentivos, contribuciones y acceso al recurso limitadísimo que es el terreno. En la perspectiva microeconómica es que se plantea el tema de la autogestión, que tiene cada vez más relevancia en las visiones del desarrollo, así como el tema del papel de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la economía, y la función de las comunidades y las redes de apoyo que estas entretejen y movilizan.

En Puerto Rico, la autogestión y el desarrollo enfocado a nivel local se siguen viendo como actividades marginales a la corriente central de la actividad económica -que se concentra en las industrias modernas, grandes y de alta tecnología- y se les trata frecuentemente como procesos convertidos en clientes de auspiciadores paternalistas, ya sea del Estado o de la sociedad civil. Por lo tanto, la contribución de estas corrientes al desarrollo económico en la Isla es todavía incipiente y no es fácil predecir cuán importante pueda llegar a ser en las próximas décadas.

El espacio mesoeconómico, lo que está entre la individualidad de lo micro y lo agregado de lo macro, es la dimensión más ignorada del desarrollo, pero su importancia es difícil de exagerar. Este es el espacio de los eslabonamientos interindustriales, de los efectos externos y efectos de derrame (*externalities y spillover effect*), de la innovación y el aprendizaje como resultado de la interacción entre industrias y mercados. Además, en el ámbito mesoeconómico es que opera la institucionalidad del sistema, ya que las instituciones son el vínculo por excelencia entre la acción individual (micro) y la actividad económica agregada al nivel nacional (macro).

En la literatura del desarrollo se le da cada vez más importancia a la formación de conglomerados de actividad económica en los que se entrelazan empresas, instituciones

académicas y agencias del Estado para formar una red de innovación-aprendizaje. La estrategia de promoción de estos conglomerados, que ha sido adoptada en Puerto Rico por varias administraciones gubernamentales, es un ejemplo concreto de la influencia de esta visión en la Isla. La realidad, sin embargo, es que en Puerto Rico se sabe muy poco todavía sobre cuáles son las claves del éxito en este espacio mesoeconómico, y ni el Estado ni el sector privado han podido identificar las herramientas necesarias para estimular la creación de estos conglomerados de innovación.

Desde la perspectiva mesoeconómica también es importante reconocer el desgaste institucional que ha sufrido Puerto Rico en las pasadas dos o tres décadas. Un ejemplo dramático de este desgaste es el avance de la corrupción en el ámbito gubernamental, o más bien en la interfaz del sector privado y el sector gubernamental. Los teóricos del desarrollo a menudo afirman que el costo principal de la corrupción no es el costo directo de los fondos o recursos malversados en un acto corrupto particular, sino el efecto de corroer las instituciones en las que descansa el buen funcionamiento de la economía.

El tema de las instituciones lleva directamente a la cuestión del papel de los actores sociales y la relación entre ellos. Como se señaló anteriormente, en el sector privado de Puerto Rico cunde una ideología anti-Estado que se manifiesta en el menosprecio de la gestión pública, la exigencia de espacios privilegiados para las empresas y los empresarios y la tendencia a querer imponer el modelo de la gestión empresarial en todos los ámbitos de la vida social. En otro lado, se encuentra un movimiento obrero fragmentado y débil, que alberga una hostilidad inconsecuente contra lo que llaman “los grandes intereses” y busca la protección paternalista del Estado. El gobierno, a su vez, está debilitado por el desgaste institucional, la falta de recursos, y su incapacidad de darle liderato a un proyecto social de cambio, no hay duda de que el gobierno actual, de cualquier color que se pinte, es mucho menos, como actor social, que lo que fue en su momento el gobierno de la fase inicial de la Operación Manos a la Obra.

Los debates del desarrollo en Puerto Rico no son teóricos ni académicos, aunque éstos también se dan. El País ha llegado a una encrucijada histórica en la que lo que funcionaba antes ya no funciona y las carencias acumuladas comienzan a polarizar a los actores sociales. Es inevitable que de un modo o de otro, en el curso de la presente generación, se produzca eso que North llama la acción social ante la incertidumbre.

## **El rompecabezas del desarrollo**

La dificultad intrínseca de la problemática del desarrollo se puede ilustrar con una analogía. Se puede pensar en el desarrollo como un rompecabezas de muchas piezas que la sociedad tiene que armar de algún modo. Las piezas son en sí mismas producto de la propia sociedad, aunque algunas de ellas, como los mercados agrícolas y las instituciones básicas de la propiedad, fueron creadas hace muchas generaciones atrás. Otras, como los mercados de seguros o los mercados financieros más modernos, todavía están ausentes en la mayoría de los países.

Una posible manera de armar el rompecabezas es la que se proponía en una de las utopías fracasadas de la modernidad: el desarrollo como producto de la planificación central en una economía socialista. En esta visión, el Estado era capaz de producir todas las piezas necesarias, darle a cada una de ellas la forma exacta que le correspondía, y encajarlas unas con otras para formar una totalidad óptima y funcional. La perspectiva privilegiada del planificador central que tiene el control de todos los recursos y de toda la información pertinente, le permitía al Estado, en esta utopía, armar el rompecabezas sin ningún desperdicio de tiempo ni recursos. Los partidarios de la planificación central la presentaban como una posibilidad superior a la del mercado, ya que éste supone un juego de tanteo y error en la asignación de los recursos.

En el otro extremo está la utopía del mercado libre, de competencia perfecta, regulado por la “mano invisible” de Adam Smith. En esta visión el Estado se limita a colocar algunas de las piezas básicas en la mesa -como la protección de los contratos- y a “dejar hacer”. Cada agente económico individual empuja su pieza, o su pedacito de una pieza, en función de su interés personal, y a fuerza de choques y tropezones las piezas terminan por encajar unas con otras en el mejor diseño posible. Se produce un resultado óptimo sin coordinación deliberada y, sobre todo, sin solidaridad. Ésta es la visión neoclásica encarnada en el Consenso de Washington, pero en su forma más pura. Al igual que la planificación central, esta también es una utopía fracasada.

Entre los dos extremos utópicos está la realidad del desarrollo posible, que surge de la acción social deliberada en un contexto de incertidumbre, como indica North, y está sujeto a los aciertos o errores de los actores sociales, es decir, es dependiente de su propia senda (o historia). Las piezas del rompecabezas nunca están acabadas, se van haciendo a medida que se empujan sobre la

mesa, y sus contornos pueden ser cambiantes. Por lo tanto, la forma en que encajan las piezas no está predeterminada con exactitud. La forma del rompecabezas una vez armado no está predestinada a un resultado óptimo, la acción social puede producir configuraciones ineficientes y hasta disfuncionales, en la que unas piezas se acoplan violentamente con otras, o encajan de una forma muy suelta que no contribuye a la estabilidad del conjunto. Peor aún, los agentes pueden ser incapaces de construir algunas de las piezas esenciales, dejando huecos fatales en la estructura, o pueden colocar algunas piezas críticas en la posición equivocada, y el sistema puede arrastrar y complicar ese error en su historia futura (dependencia de senda) convirtiéndolo en el centro de un nódulo contraproducente dentro de la totalidad (imagínense, por ejemplo, las consecuencias de una reforma agraria malograda). La acción de los agentes sociales no es la del “hombre económico” unidimensional, sino una interacción compleja en la que intervienen la competencia y la solidaridad, la racionalidad económica y la emotividad. Y una dimensión importante de esa acción social involucra al Estado, a veces como actor más o menos independiente y otras veces como instrumento de grupos de actores.

Un proceso como el que se acaba de describir no tiene que ser necesariamente exitoso. De hecho, lo razonable sería esperar que la mayor parte de las veces el rompecabezas ya armado no luciera muy elegante. Lamentablemente, ese parece ser el caso de la mayoría de las sociedades que se afanan por lograr el desarrollo económico y social. Puerto Rico ha tenido más éxito que la mayoría de los países, pero no se puede decir que los puertorriqueños estén satisfechos con el aspecto acabado de su rompecabezas. Ahora mismo se debate cual debe ser el tamaño, el diseño y la centralidad en el tablero de lo que por décadas ha sido una pieza clave: la exención contributiva para la promoción industrial.

¿Qué se debe hacer para que salga bien el rompecabezas? Todo lo antes dicho lleva a pensar que no hay una contestación inequívoca. Sin embargo, está claro que las sociedades tienen que encontrar la medida justa de competencia y solidaridad, de planificación y mercado, y mantener la flexibilidad necesaria para que no se entronice la resistencia al cambio. Quizás lo más importante es esforzarse por cerrar al máximo la brecha Competencia-Dificultad (la brecha C-D que menciona North), mejorando la capacidad de todos los actores sociales de aquilatar la

incertidumbre y participar en la construcción de soluciones. Los actores casi nunca pueden controlar la dificultad de la problemática a la que se enfrentan, pero sí pueden tomar medidas para hacerse más competentes en su gestión institucional y en su capacidad de modificar sus propias creencias.

## NOTA

<sup>1</sup> Esta no es una idea original de North, sino de Ronald Heiner, de quien North cita un artículo publicado en 1983 en la *American Economic Review*.

## REFERENCIAS

- Brookings Institution y Centro Para la Nueva Economía 2006 *The Economy of Puerto Rico Restoring Growth* Washington D C CNE-Brookings
- CEPAL 2005 *Globalización y desarrollo desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI* México D F CEPAL
- Goulet, Denis 1999 ¿Que es el desarrollo despues del posmodernismo? *Revista de Ciencias Sociales*, Nueva Epoca, no 6 42-64
- Jay, Peter 2002 *La riqueza del hombre* Barcelona Editorial Critica
- Marxuach, Sergio 2007 “Time for a New Economic Development Paradigm” *The San Juan Star*, November 12, B-14
- Naciones Unidas 1987 *Report of the World Commission on Environment and Development (Brundland Commission)* Nueva York United Nations Publications
- North, Douglas C 2005 *Understanding the Process of Economic Change* Princeton, NJ Princeton University Press
- Rodrik, Dani 2006 Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature* 44, no 4 973-987
- Sen, Amartya 1999 *Development as Freedom* Oxford Oxford University Press
- Stiglitz, Joseph 2003 El rumbo de las reformas hacia una nueva agenda para America Latina *Revista de la CEPAL*, no 80 7-40

## DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Juan Lara obtuvo el doctorado en Economía en la Universidad del Estado de Nueva York, en *Stony Brook*. El doctor Lara es Catedrático de Economía en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, donde lleva 17 años dedicado a la docencia y a la investigación. Anteriormente, fue profesor de Economía en el Recinto Universitario de Mayagüez de la Universidad de Puerto Rico, en la Universidad de Temple, en Filadelfia, y en el *Haverford College*, en Haverford, Pensilvania. Entre sus publicaciones más recientes figura un capítulo en el libro *Restoring Growth in Puerto Rico*, de la *Brookings Institution* y el Centro para la Nueva Economía, del cual fue co-autor junto al Dr. Robert Z. Lawrence, de Harvard. También es autor de un capítulo en el libro *Globalización y Desarrollo Desafíos de Puerto Rico Frente al Siglo XXI*, publicado en el 2005 por la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de Naciones Unidas.

# BIOTECHNOLOGY IN PUERTO RICO: EDUCATIONAL AND ETHICAL IMPLICATIONS

*Margarita Irizarry Ramírez*  
*José F. Rodríguez Orengo*

---

## Introduction

During the 1950's, an economic transformation took place in Puerto Rico (PR). The agricultural based economy gave way to the emergence and consolidation of manufacturing industries. The program named Operation Bootstrap (Manos a la Obra) was designed so as to provide tax incentives for american industries, in order to facilitate their operation locally. During that period, the economic development of the Island purported to expand and strengthen the middle class, and endeavored to enhance the productive capability of the local work-force, a strategy which incorporated the influential developmental concerns of the day, the configuration of the dominant modes of production, and the behavior of relevant and competitive labor markets. This model was used during the cold war by the governments of the United States of America (US) and PR, as a showcase against the proliferation of communism in Latin America.

In the post Cold War World, however, the design and implementation of strategic development paradigms in specific regions and localities, reveals extraordinarily dynamic trends. Puerto Rico is not an exception. The Island faces a new economic crossroad of outstanding regional and global complexities, and works upon changing the economic model from manufacturing industries (Manos a la Obra) to a knowledge based system (Mentes a la Obra), and has chosen the Biotechnological model of production as the main strategy to attract investors to the Island.

Accordingly, PR is being advertised as the Bio-Island of the Americas. Furthermore, the Industrial Development Company (PRIDCO) of PR is aggressively promoting the advantages that the local initiatives represent for investors seeking to establish or expand businesses locally. However, the implications of transforming PR into a Bio-Island and the acceptance of the general population have not been and are not currently discussed publicly,



even though the development of the biotechnology industry and the “knowledge based economy” have been declared public policy (Governor’s Executive Order-2005-34)

It is a well known fact that there are differences in the degree of acceptance of biotechnology within member states of the European Union (EU), as well as groups and sectors in the US and Latin America, among other regions (Gaskell, Allum, Bauer, Durant, 1999, 2000, Hoban, 1997, Priest, 2000) Regardless of the variety of processes, causes and interests emerging in the social political and economical milieus of the biotechnological phenomenon, it is all too clear that the emergence of public scenarios in which there is an intelligent and responsible discussion on biotechnology, appears to be a determinant variable in the healthy incorporation of this technology in specific geographical locations

In depth studies of public support for this policy in PR are, to our knowledge, non existent Moreover, the different stakeholders have not been incorporated in round-table meetings to articulate their views, interests, conflicts and responsibilities, so as to stimulate inclusive public knowledge as well as intelligent and reflective experience, on the basis of a meaningful dialogue of the relevant issues, consequences and alternatives, in order to actuate the quality of the public sphere that will sustain the project in the years ahead Specifically, PR’s initiatives to become a competitive knowledge driven economy and biotechnology emporium underscore the need to publicly address the societal issues stemming from this undertaking, such as

- 1 the transformation that is necessary in the PR educational system,
- 2 the ethics of the use of biotechnology in PR and the world,
- 3 the current use of PR as a center for the development of genetically modified (GM) seeds,
- 4 the change from a petrochemical economy to a bio-economy,
- 5 the consumption of genetically modified foods (GMF) imported from the US by the general public, and
- 6 the sort of public sphere architecture needed in order to generate, distinguish and integrate the ideological, scientific and ethical standards that the implementation of the project will signify in the social and economic future of the Island

In this article, we delve into some of the historical, theoretical and operational components of the biotechnological model. We do so from an analytical perspective committed to contributing to the kind of public discourse needed in order to provoke the wide and inclusive discussion of these issues. Accordingly, we hope to engage multiple actors and interests, through the generation of a conceptual framework and the kind of strategic questions that may contribute to profound and committed dialogues, as well as debates among social, professional, and academic groups.

To be sure, this course of action should not be deemed accidental. In fact, it should be gauged in the context of the emergence of a global democratic standard, in which the sustainable transformation of democratic states through far-reaching political economic policies, requires a kind of optimal societal participation, capable of delivering the competitive and equitable development of the implicated societies themselves.

### **What is Biotechnology?**

Biotechnology is a broad term that refers to the use of living organisms or their products to modify human health or the environment, by using such organisms (or part of them) in industrial, agricultural or medical processes, so as to modify the production (enhance quantity and quality) of a certain item. The implementation of modern molecular biology techniques (recombinant DNA) using the genome of organisms, is part of the technology currently at work in the field known as genetic engineering (GE).

Most of the uses of biotechnology are in the fields of

- 1 agriculture to modify crops such as GMF to improve yields, reduce vulnerability to environmental stresses (pesticides and herbicides), increase nutritional qualities, and improve taste,
- 2 drug development to produce more easily and less expensively human insulin, human growth hormone, erythropoietin, and clotting factors for hemophiliacs,
- 3 medicine to dose and select medications using the genomic profile of the patient (pharmacogenomics), prenatal diagnostic and newborn screening (genetic testing), and gene therapy,
- 4 forensics to determine genetic profile of suspects in a crime scene, and

- 5 bioremediation and biodegradation processes to help in waste treatment and oil spillage

### **Is Biotechnology new?**

The history of biotechnology can be traced to the Neolithic Era (10,000 years ago), when humans changed their way of life from nomadic to living in settlements, using agriculture as the main source of food. Plant science is a not modern discipline, and in fact its principles have been in place since the earliest farmers started selecting seeds they considered had desirable traits, such as better taste or yield. Through the selection of the best grains and the use of agricultural methods, humans started altering the genetics of their crops since the beginning of the agricultural era. In addition, animal husbandry has been in place for centuries. Breeders have always selected the best characteristics for their farm animals or pets and bred them with desirable mates, thus engaging in biotechnology. Another example is the use of live yeast cells to make bread or brew beer. Amazingly, this method is still practically the same as the one used by the Egyptians and Mesopotamians millenniums ago.

The idea that biotechnology is new and ominous is incorrect. The main difference between the biotechnology methods recently discovered (molecular biology, past 30 years) and those used in the past (more than 50 years), is that we can now place a single gene (characteristic) into a particular organism (plant, yeast, bacteria, animal), whereas in the past the genetic exchange was not specific (thousands of genes were transferred from parents to progeny without any control). In fact, society has to understand that biotechnology has been in place for centuries and that we have all included biotechnological products in our lifestyles. Cheese, yogurt, corn and soybeans are examples of recent products that have been modified thorough biotechnology processes.

### **Biotechnology Industries in Puerto Rico**

The investment in biotechnology by agricultural and pharmaceutical companies is substantial - \$4 billions in the past 4 years- (Potera, C 2007). Puerto Rico attracts agricultural biotechnology companies because of the tropical climate that permits up to four harvests yearly, and the willingness of the government to fast-track permits. Furthermore, the opposition to GM foods is almost non-existent on the Island, and no particular environmental group is

protesting the presence of Dow, Syngenta Seeds, Pioneer HiBred, Mycogen Seeds, Rice Tech, AgReliant Genetics, Bayer Cropscience, and Monsanto. These companies are developing crops with herbicide and insect resistant traits or transgenic plants.

Pharmaceutical companies that are manufacturing several bio-products which provide benefit to millions of people around the globe are Eli Lilly (Humalog, recombinant insulin), Abbott (Humira, monoclonal antibody for rheumatoid arthritis), Abraxis Bioscience (Abraxane, anticancer drug, taxane bound to nanoparticle albumin), Becton Dickinson (monoclonal antibody for diagnostic kits), and Amgen (Epogen, protein for the treatment for anemia, Neupogen, protein for the treatment for neutropenia, and Enbrel, tumor necrosis factor protein for the treatment of rheumatoid arthritis). To be sure, as with any other technology, there are benefits and risks that should be assessed appropriately. Thus, the education component of the project is certifiably imperative.

### **Education**

The history of the development of scientific knowledge and the resulting technical advances show that technology moves faster than society and pushes society towards change. Evidence of this phenomenon is abundant. For instance let us recall the controversies surrounding the acceptance of

- 1 aseptic techniques in the medical community,
- 2 the idea that Earth was not the center of the universe, and during the last fifty years,
- 3 the use of microwaves as a cooking tool,
- 4 in vitro fertilization systems, and
- 5 the use of vaccines made from attenuated viruses, just to mention a few.

Fear of the unknown and scientific illiteracy trigger some of the most radical reactions against new developments. The challenge is therefore clear: we need to enhance the scientific literacy in our society so that it may decide on factual information, to discern between the benefits and risks of the proposed technologies and eventually decide whether to accept it or not.

## **Higher Education**

Locally, there are numerous attempts to introduce the concepts and practices of biotechnology to society. Most of them, as it is to be expected, have been spearheaded by the university systems. The University of Puerto Rico (UPR) has developed various undergraduate and graduate programs to address the need for training of a work-force knowledgeable in the concepts of biotechnology. Its Mayaguez (UPRM), Humacao (UPRH), Río Piedras (UPRRP), Bayamón (UPRB) and Medical Sciences Campuses (UPRMS) have developed educational programs in biotechnology. UPRM has developed an undergraduate curriculum in Industrial Biotechnology, and in collaboration with the Pharmaceutical industry started a Biotechnology Center for Research and Training in Bioprocessing, to develop new techniques and retrain current employees of pharmaceutical industries in biotechnology. Additionally, UPRM developed an Industrial Biotechnology Learning Center that serves as classroom for students, industries' employees and K-12 teachers (Potera, C, 2007). UPRH has in place short courses in the topics of biotechnology, and UPRB developed courses dealing with biotechnology topics within the Biology curriculum. In addition, UPRRP is developing a bachelor's degree in biotechnology focusing on nanotechnology, through a collaborative effort between the Departments of Biology, Chemistry and Physics. Moreover, the School of Medicine at UPRMS offers degrees at the Master and PhD levels in Biochemistry and Microbiology, with courses in biotechnology applications. The School of Health Professions at UPRMS is proposing a new Master Program in Molecular Diagnostics to substitute the current offering in Clinical Laboratory Science. The program will focus on the use of biotechnology with diagnostics applications.

Not only a curriculum change has evolved in the UPR system, initiatives are taking place in terms of investment as well. An example of which is a new facility for Molecular Sciences Research, as a joint effort between the UPRMS and UPRRP. This facility will serve as an incubator for new biotechnology endeavors and be linked to the new PR Cancer Center also under construction, which in itself is a collaborative venture between the MD Anderson Cancer Center in Houston and UPRMS. The PR Cancer Center will have an important research component with emphasis in biotechnology.

The private Higher Education sector in PR has also set in place programs towards the training of students in the biotechnological field. Interamerican University (IU) is currently offering programs geared towards biotechnology at two of its campuses (Bayamon and

Barranquitas) The Ana G Méndez Foundation, through its University of Turabo (UT) is furthering the education of employees of pharmaceutical industries (Abbott, Merck, Pfizer, Bristol-Myers-Squibb) In addition, they have set in place a bachelor's degree in Biology with an emphasis on Molecular Biology, in its Metropolitan University in San Juan (UMET) Another private university, the Pontifical Catholic University of Puerto Rico in Ponce, just announced the development of a Masters in Biotechnology, with emphasis in agricultural applications

### **K-12 System**

All of the above efforts are targeting a specific population of PR who reaches the university level But to educate the public, wide spread efforts have to be made to reach the general population The first obvious choice would be the K-12 schools Through the UPR Vice-Presidency for Research and the Biomedical Research Education Program (BREP) sponsored by the US-National Institutes of Health (NIH), during the past five years there have been efforts to educate students at the K-8 level in some basic knowledge and terminology used in health related biotechnology<sup>1</sup>

Various efforts have taken place in order to develop the continued education of science teachers in topics related to biotechnology Biotec is an UPRM effort to train K-12 teachers in biotechnology topics These teachers have to train at least twenty students that will also have access to some of the UPRM laboratories, to put in practice what they learned (Santorì, 2007) The BREP program has also trained in biotechnology an average of twenty-five science teachers per year in the last five years using the UPRMS laboratories In addition, Amgen has sponsored an award for science teachers that excel in the teaching of science and apply biotechnology methodologies in their curriculum This company is also sponsoring a program called Biominds that will give the opportunities for students to experience the ambiance of research laboratories in different universities The UPR-Arecibo campus has established a consortium with the PR Department of Education (PRDE), to train teachers in topics related to biotechnology In addition, PRDE is investing \$10 millions in the construction of science laboratories in a consortium with different municipalities, with emphasis in biotechnology Although all of these efforts are in place, we have no information regarding the

efficacy and impact that they have had specifically in the education of the students and general population

### **Educating the General Public**

The aforementioned efforts have taken place within the education systems. But the general public which is not engaged in these systems has the right to know the stakes in the use of biotechnology. The general public will not accept new technologies until they have enough knowledge and confidence on how these technologies work. They need to be able to make an informed risk and benefit analysis. Hence, the question emerges as to whom, in the interest of society, is best suited to provide objective advice to the general public?

The Governor of PR signed an Executive Order in September 2006 establishing a Bioethics Board, to advise the PR Department of Health in issues related to stem cells research, in vitro fertilization, human gene patents, organ donation, surrogate mothers, and medical treatment related to biotechnology. The Board integrates nine (9) members, who are professionals with ample experience in the following areas: human health, law, ethics, theology, philosophy, psychology, nutrition, technology, and bioethics. There will be two (2) additional members from the pharmaceutical and biotechnology industries.

The Bioethics Board is mandated to coordinate and disseminate efficiently the public policy implemented by the government through educational programs in public forums. The priority areas that the Board needs to discuss are: bioethics issues in the public health, the relation between bioethics and the goals of the present administration towards biotechnology, the need to establish an entity to address bioethics issues, and to explore the interest of the general public regarding bioethics. It is our opinion, that although this is a step towards the right direction, this effort will not be fruitful since a dialogue with the community at large is absent. Furthermore, issues related to other biotechnological fields such as, GMF and bio-fuels are not a priority for the Board.

It is necessary to start a dialogue with different stakeholders in round-table meetings to discuss relevant issues such as: the impact in PR as a center for the development of GM seeds, and the possibility of cross contamination with native plants. In this round-table discussion, it is important to include all interested parties, including environmentalists groups, scientists, researchers and members from the Puerto Rico Seeds Research Association.

(PRSRA) These dialogues need to be meaningful, and should be conducted with openness and transparency. All stakeholders need to learn to listen to the other parties, the views should be presented and argued respectfully, concerns need to be taken seriously, and acted upon. Stakeholders in the education of the public include but are not limited to professional societies, the biotechnology industry, central and local government, academic sector, and scientists. We strongly feel that professional societies need to take the lead in reaching the public. For instance, one of the authors of this article, as President of the American Association for the Advancement of Science (AAAS)-Caribbean Division, has been disseminating biotechnology concepts through interventions in schools and radio talk shows.

Dr. Alan McHughen (2007) shows that in general the majority of consumers do not have the knowledge to be able to express an “informed opinion” to either support or reject the effect of biotechnology in agricultural products. Moreover, he voices a concern towards the reliability of sources of information for the general public. With the widespread use of the Internet, the general public has access to information with no criteria to assess quality of the source or underlying commercial interests. Even when the regular media tries to give out a “fair” presentation of biotechnology, it does not require equal factual scientific evidence from both sides of the story.

Misinformation is worse than no information. The techniques of gene’s recombination are widely used in the pharmaceutical fields to produce such items as recombinant human insulin. These products are widely accepted by the public. The same technique when applied to agricultural products raises all sorts of concerns (McHughen, 2007). Thus, the question needs to be raised, namely whether it is the technique or the hype that some of the interested parties intend to provoke against the use of these GMFs?

The aforesaid arguments bring into the open the need for education. The design of an informative policy requires the delivery of scientifically grounded facts, to be consumed by a general population, which enhances the need for clarity. For example, the Kluyver Center for Genomics of Industrial Fermentation is a consortium in Europe that sponsored a series of workshops where participants engaged in the discussions of topics related to biotechnology. Among the recommendations made were the following:



There is a need for novel approaches to societal interaction on different levels. Innovative communication activities are needed to raise public interest and to build trust at the level of existing technologies. At the same time the public debate needs to move beyond the current state of affairs, engaging the public at the level of technology-in-the-making to discuss the ways that we do or do not want technologies to shape our common future (Schuurbiers, Osseweijer & Kinderlerer, 2007)

### **Educational Agenda**

In what follows, we do not pretend to provide a comprehensive topic list for an educational agenda geared toward enhancing individual and societal understanding on biotechnology. We do intend to include, however, what could be considered the basics for a well informed 21<sup>st</sup> century citizen

- 1 What is a gene? When a survey was conducted among EU citizens, a third (33%) answered that tomatoes did not contain genes. A similar question posed to consumers in the US reflected that 60% of respondents thought that tomatoes did not contain genes (McHughen, 2007). Thus, it appears that a significant amount of people located in highly developed countries do not understand the concept of a gene.
- 2 How do humans inherit their genes and traits? In the same survey, 55% of the respondents in US thought that eating a genetically modified (GM) fruit could alter their genes.
- 3 What are the techniques being used to generate GM foods or recombinant drugs, their risks and possible benefits? Two thirds (66%) of people surveyed by the International Food Information Council in 2006 reported that they have very little or no knowledge about biotechnology (IFIC 2006 Report). It is interesting to point out that 60 to 70% of the processed food in the US contains at least one ingredient from a biotechnology modified plant (corn and soybeans). From informal surveys in our workplaces, the majority of the population (more than 80%) did not know that they were consuming GMFs.
- 4 Is biotechnology regulated? There is a need to educate on which are the binding regulations on biotechnological activities, as well as discussion about the design and effectiveness of the institutions in charge of the regulatory processes.

5 The good, the bad and the not so good or bad Examples on the use of biotechnology in drug manufacturing and agricultural settings should be amply discussed As with other scientific ventures things are not necessarily all good or all bad Initiatives on the use and results of biotechnology products should be discussed constructively, through the design of case studies capable of clarifying scenarios, actors, interests, products, and alternative interpretive frameworks The effect of biotechnology in cases such as the Hawaiian papaya (Ruiz, 2007, Gonsalves, 2004), provides the kind of setting that allows for multidimensional analysis In this case, there are those who claim that since the markets are not willing to buy genetically modified papaya, Hawaiian papaya production decreased by 28%, the immediate effect being that papaya producers have seen their income diminished On the other side of the issue, there are those who claim that the introduction of this genetically modified papaya was the only way to deal with the “ringspot” viral infection In addition, the discussion of the benefits in other crops such as corn and soybean, is essential The environmental impact on the pesticide use reduction on the US has been dramatic, with 69.7 million pounds less in 2005 The net economic impact of the eight biotechnology-derived crops is around \$2 billion, and the reduction cost is \$1.4 billion The planted acreage in genetically modified crops has increased from 80 million acres in 2001 to 123 acres in 2005 (Sankula, 2006) Therefore, as Thomas Hoban (1997) states, “Consumers' willingness to buy biotechnology products will depend on biotechnology's willingness to educate consumers”

### **Ethics**

Ethics, understood as a set of principles which clarify how people's actions affect others, is a matter of concern in biotechnology as in other scientific queries Recognizing that biotechnology will impact the world as a whole, ethical considerations constitute perhaps the most difficult component in the design, application and consumption of this technology Biotechnology news is front page news, full of hype and discussed by “experts” and non experts to exhaustion Such is the nature of this field

Ethical issues permeate biotechnology and these should be amply discussed by the industry, regulatory agencies and the general public. The World Health Organization (WHO) has defined some focus areas for biotechnology ethics (WHO 2004). These include

- 1 The use of genetic databases. Major concerns include: Are patients or research subjects in control of the access to their genetic information? Will insurance companies discriminate against persons with markers for disease(s) and not insure them? Is it ethically responsible to disclose the presence of markers for possible diseases when there is no cure, therapy or genetic manipulation that may offset the development of the disease?
- 2 Organ and tissue transplantation, specially issues of xenotransplantation. Discussion areas include: Possibilities of transfer of diseases-organisms embedded in the transplant tissue. What will be the scale of animal suffering if xenotransplantation becomes widespread? What are the statistics of organ failure vs submitting patients to immunosuppressive therapies?
- 3 Implications of human stem cell research. What are the types of stem cells? Which, if any, have proven to be effective in regenerating “healthy” cells in an otherwise diseased tissue? What are the procedures to harvest stem cells? Which is the fate of embryos produced in in-vitro fertilization procedures? Who should have access to freezing of umbilical stem cells, costs?
- 4 Cultural issues. Can the Western world or industrialized nations impose their cultural biases upon other societies and force them to accept biotechnological products and practices? Discussion of facts versus beliefs is crucial.
- 5 Implications of GM for pharmaceuticals and food. Already there is an increase in the price of some food staples such as corn, because of an increase in crops being used for biofuels. Is it ethical to diminish the availability of food sources, so that high energy consuming nations keep their living standard? How safe are the foods from cloned animals and plants? Which are the entities that certify such safety? Do we trust them?

Other scientific groups and societies have broadened the agenda to include such areas as

- 1 Is there “dumping” of GMF to the third world? Recent cases in Zambia and Lesotho brought this discussion to light. What percentage of GM foods is already in the market in developed nations vs. developing nations?
- 2 Benefits in the distribution of GM animals and crops: companies versus consumers. Which are the true benefits of GM plants? (Reduced pesticide use, increased production) Who will reap these benefits, i.e. companies that produce the seeds versus the farmers?
- 3 Safety concerns of GM plants and animals. Are we on the verge of further reducing biodiversity? Which are the safeguards needed to prevent this?
- 4 Will pharmaceutical products with proven benefits be available to poorer countries? Is it ethical to test biotechnology based pharmaceutical products in populations around the world, and then when approved, not make them available for the same populations?

The wide variety of values held by the human race does not make the discussion and the reaching of absolute conclusions on these areas, an easy task. Witness the discussion on stem cell research applications to the treatment of degenerative neurological diseases in the United States. What is perceived by some people as having a potential to develop cures, may be seen by others as an unwarranted use of embryological tissues and destruction of a potential human being. And this is only within one society. It is therefore not hard to imagine the intricacy of trying to reach a worldwide consensus.

It is important to realize that the “right” thing for one person or one culture is not necessarily the “right” thing for another. Thus, ethical positions are tempered by the moral norms prevalent in a particular society at a point in time. Nevertheless, there are some commonly held views regarding biotechnology that impact what is considered its ethical use. For instance, it is accepted as a norm that biotechnology’s products should be safe for humans and the environment. The controversies then stem from the trust that the public has in those institutions/officials that certify the safety of such products. Building that trust is paramount, and it is the responsibility of the scientific and the biotechnology industrial community to do so.

In PR, Mr. Carmelo Ruiz-Marrero, Director of the Puerto Rico Biosafety Program has presented some views on the perils of the use of biotechnology. He warned about possible contamination of

crops in PR with GM pollen produced in open fields by PRSRA. An additional concern is the lack of knowledge from government agricultural policy makers that seemed to be unaware of the massive commercial production of GM seeds in PR. Leonides Santos y Vargas, Ph D, Professor and Director of the “Instituto Hostosiano de Bioética” of UPRMS made an exposition on “Biotechnology and Puerto Rico’s Ethos” at the First Biotechnology Forum sponsored by the UPR Carolina Campus. His position was that the potential benefits that biotechnology may bring to society should be evaluated after careful assessment. Such assessment cannot be made if society is not well informed. He also stated, as we do in this article, that the scientific community has a major responsibility in educating the public, and that the “scientific ethos” should be generalized so that the general population can make informed and intelligent choices.

The reality is that we are far from bringing to bear a comprehensive discussion on the ethical implications of these industries already in place in Puerto Rico. Obviously, there is a need to jumpstart this discussion in open forums, in which proven data may be weighed and analyzed. It is then and only then that these societal issues may become clearer to our population. Furthermore, the academicians need to start performing research in PR regarding public perception and knowledge in biotechnology. It is through well designed studies and evidence based results that we will be able to understand the road that we will need to follow.

### **Conclusions**

Puerto Rico’s goal of becoming a Bio-Island will not be achieved successfully unless the society as a whole gets involved in a productive dialogue to foster a nonbiased risks and benefits assessment of biotechnology. At this point in time, although some tentative steps are in place, we feel that the general public is completely unaware of the sophistication of the field. To achieve this goal, Puerto Rico needs a massive and efficient education effort, which will disseminate technological know-how and basic scientific knowledge. The key is to enhance communication at all levels. The scientific community, in academia and elsewhere, must engage in dialogue with decision makers, the media and the public. Educational programs must be evaluated. Data must be open to public scrutiny. When we reach these benchmarks, then the implementation of a public policy geared toward making PR a

Bio-Island may have a chance for success There is no turning back The issues have to be faced

**Concepts and Stakeholders for Biotechnology Sustainable Development in Puerto Rico**

Science and Technology Education

- Scientists
- Professional Societies
- Industry
- Science Teachers
- Community Engagement

Ethical Dilemmas

- Community leaders
- Religious organizations
- Ethicists
- Policy makers

Building trust

- Open discussions in meetings

**NOTE**

<sup>1</sup> Information kindly provided to the authors by Dra Emma Fernandez-Repollet, Principal Investigator of the Biomedical Research Education Program (BREP)

**REFERENCES**

- Gaskell, G , Allum, N , Bauer, M , Durant, J 2000 “Biotechnology and the European public” *Nat Biotechnol* 18 935-938
- Gaskell, G , Bauer, M , Durant, J , Allum, N 1999 Worlds apart? The reception of genetically modified foods in Europe and the US *Science* 285 384-387
- Gonsalves, D 2004 Transgenic Papaya in Hawaii and Beyond *AgBioForum*, 7(1&2) 36-40
- Hoban, T J 1997 “Consumer acceptance of biotechnology An international perspective” *Nature Biotechnology* 15 232–234
- International Food Information Council (IFIC) 2006 Food biotechnology A study of US Consumer Attitudinal trends, Report
- McHughen, A 2007 “Public perceptions of biotechnology” *Biotechnol J*, 2 1105-1111
- Potera, C 2007 “Puerto Rico Views itself as a *Bioisland* GEN 27#3 [http //www genengnews com](http://www.genengnews.com)
- Priest, S H 2000 US public opinion divided over biotechnology? *Nat Biotechnolo* 18,939-942

- Puerto Rico 2005 Orden Ejecutiva para establecer como política pública el ofrecer prioridad a todos los proyectos de alta tecnología y biotecnología, y crear el Comité Especial de Infraestructura, OE Numero 34, San Juan
- Ruiz, C 2007 Biotecnología y “economía del conocimiento” *Biodiversidad, Sustento y Culturas* 53 30-34
- Sankula, S 2006 Quantification of the Impacts on US Agriculture of Biotechnology-derived Crops Planted in 2005 National Center for Food and Agricultural Policy (NCFAP)
- Santos y Vargas, L 2006 Biotecnología y Ethos Puertorriqueño Ponencia ante el Primer Foro de biotecnología UPRCA (Recibido del Autor)
- Santori, M 2007 Adelantos en Biotecnología, Press office UPRM
- Schuurbiers, D, Osseweijer, P, and Kinderlerer, J 2007 “Future societal issues in industrial biotechnology” *Biotechnol J*, 2 1112–1120

### **ABOUT THE AUTHORS**

*Margarita Irizarry Ramirez*, has a Ph D in Biochemistry and Molecular Biology In addition Dr Irizarry Ramirez has certifications in the ethical aspects of research Presently she is Associate Professor at the School of Health Professions in the Medical Sciences Campus of the University of Puerto Rico (UPRMS) and a researcher in Molecular Diagnostics At UPRMS she teaches courses in Biochemistry and also in Ethics and Regulations in Clinical Research Since 2001 she is a member of the Institutional Review Board at UPRMS and chair of one of its panels She is a member of the Public Responsibility in Medicine and Research (PRIM&R) association She is currently President of the American Association for the Advancement of Science (AAAS) Caribbean Division

*Jose F Rodriguez Orengo* received his Ph D in Chemistry from Texas A&M University and a Post-doc from Cornell University Dr Rodriguez Orengo is Professor at the Department of Biochemistry-School of Medicine in the Medical Sciences Campus (UPRMS) He is founder member of the Humanistic Academy of Medicine at UPRMS His research involves the biochemical and pharmacological characterization of HIV and HCV medications in the infected population He is member of the Internal Advisory Board of the UPRMS-Clinical Research Center and the Post-doctoral Masters in Clinical Research Since 2006, Dr Rodriguez Orengo is the Executive Director of the Puerto Rico Institute of Forensic Sciences

# REFLEXIONES SOBRE EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y EL DESARROLLO INCLUSIVO

*Norberto Cruz Córdova*  
*Wilnelia Hernández Castro*  
*Valerie Martínez Castaldo*  
*Damaris Martínez Maisonet*  
*Carlos D Rodríguez Pérez*  
*Rubén A. Rosado Rosado*

---

## **I. Introducción**

El objetivo central de nuestro trabajo consiste en contribuir a la reflexión sobre lo que significa el gobierno electrónico en una era de globalización y alto nivel tecnológico-informático, a los efectos de señalar algunos de los retos y oportunidades que enfrenta el Estado democrático en la actualidad. Cabe señalar que hemos calificado nuestro trabajo como una reflexión, lo que amerita distinguir el contexto que ofrecemos a la misma. Una mirada breve a la literatura que aborda nuestra temática a nivel global, es suficiente para detectar la extraordinaria difusión en la investigación empírica dirigida a diseñar, implantar y evaluar proyectos que desarrollen la capacidad tecnológica del Estado.

A su vez, los marcos teóricos utilizados se construyen a partir de los diversos modelos de desarrollo que se discuten en la actualidad, y que frecuentemente se observan asociados a los esfuerzos provenientes de las ciencias de computación, al rediseño administrativo, institucional y organizacional, al igual que los discursos teóricos y operacionales relacionados con el desarrollo social comunitario, entre muchos otros. La investigación empírica contribuye extraordinariamente a la fase de diagnosticar las condiciones materiales y las posibilidades reales de casos específicos; que deben entenderse adecuadamente, para luego pasar a la fase de diseño que corresponda. No empecé a esto, las iniciativas reflexivas permiten identificar principios básicos necesarios para fomentar, y en el mejor de los casos, dirigir la investigación, el desarrollo e implantación de proyectos encaminados a establecer exitosamente el gobierno electrónico. Además, el dinamismo reflexivo en torno a la tecnología



contribuye a generar discursos y prácticas, que más allá de conformarse a los datos empíricos, auscultan los deberes y las responsabilidades que la tecnología plantea. No hay dudas de que la investigación contemporánea en la materia ha logrado diseñar mecanismos preventivos y fiscalizadores dirigidos a regular la conducta ilegal en el manejo de las herramientas tecnológicas, pero también es cierto que la gestión ética en materia de tecnología no se limita a esclarecer los estándares de legalidad vinculantes. En este sentido, retomar la dinámica relación entre ética y tecnología, requiere ampliar los escenarios e incluir actores y necesidades no convencionales, a los efectos de considerar deberes y responsabilidades aún por descubrirse. En ese renglón, la compleja relación entre gobierno, tecnología, ciudadanía y derechos, es fundamental.

Asumir esa tarea conlleva discernir múltiples panoramas descriptivos, en los cuales el gobierno electrónico se plantea como una pieza fundamental en el esquema de la gobernabilidad democrática contemporánea. Particularmente, entendemos necesario destacar los derechos fundamentales de los ciudadanos ante la implantación de nuevas medidas de tecnologías de información en el gobierno. Así, enfatizamos cómo esta nueva forma de gobernar debe incorporar prioritariamente el desarrollo inclusivo de la sociedad, para optimizar integralmente los resultados de las mismas.

Entendemos que dicho objetivo atiende efectivamente el tema central de esta publicación, que al tratar las transformaciones del Estado democrático contemporáneo, las fluctuaciones, encrucijadas y alternativas éticas que sobrevienen ante las mismas, provee la oportunidad para estudiar áreas neurálgicas que tienen que ver no sólo con el desempeño puramente gubernamental, sino también con las necesidades, aspiraciones y deberes de las sociedades. No hay duda de que los escenarios públicos a nivel mundial plantean que los discursos, modelos y prácticas de gobernabilidad democrática del siglo 21 deberán contribuir a optimizar la administración del Estado. Dicha gestión conlleva la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que inevitablemente anticipa la urgencia de lograr opciones públicas oportunas, gestionadas por estados altamente competitivos y profundamente respaldados por las sociedades correspondientes. Es razonable conjeturar que la ecuación determinante en la historia de la democracia y el desarrollo socio-económico inclusivo del siglo 21, coloca a los estados y las sociedades frente a frente, requiriéndoles organizarse y actuar en situaciones que exigen de ambos una

extraordinaria conciencia y apertura social, visión, organización y compromiso

A tenor con lo anterior, retomamos en nuestra reflexión las tecnologías de información y comunicación (TIC), como herramientas necesarias para configurar modelos que adelanten la investigación y la innovación de decisiones y procesos en la gestión pública. Además, subrayamos que éstos constituyen instrumentos efectivos para que un Estado pueda establecer y sostener una relación ágil y transparente con los ciudadanos. La extensión y maximización de las TIC integran la energía en el desarrollo de estrategias dirigidas hacia transformar los cimientos y la proyección del Estado, al igual que representan el advenimiento de una nueva manera de pensar y actuar públicamente, tanto para los gobiernos como para las sociedades.

Desde esta perspectiva, puntualizamos la necesidad de generar una propuesta estratégica, integradora y práctica, que describa e implante el proyecto de gobierno electrónico, a partir de los procesos, cambios y lógicas que deben producirse para poner en marcha dicho proyecto. Esto incluye repensar y reorganizar la prestación de servicios, al igual que consultar a la sociedad civil, para luego iniciar los procesos necesarios dirigidos a la elaboración de política pública, hasta el punto de lograr la evolución tecnológica del Estado en función de sus relaciones con la sociedad.

Avanzar en cualquier camino, requiere que los interesados planifiquen, aprendan, e inviertan, con paciencia y perseverancia. En este sentido, debe mantenerse en perspectiva que asumir operativamente el gobierno electrónico y el desarrollo de las tecnologías representa un reto. Sin embargo, no es menos cierto que plantea una oportunidad extraordinaria para transformar la provisión de bienes y servicios, al igual que para promover inclusiva y participativamente la responsabilidad de mejorar la calidad de vida. Particularmente, se incrementan las condiciones materiales para que los ciudadanos accedan, participen y evalúen tanto la calidad de la información y los procesos gubernamentales, como la representación que tienen de sí mismos y de las esferas públicas en las cuales deben expresarse y participar como individuos y grupos llamados a contribuir a la calidad de la gestión pública.

A manera de ejemplo, consideremos brevemente el proyecto conocido como “One Laptop per Child,” gestión producida por una organización norteamericana sin fines de lucro fundada por

Nicholas Negroponte, la cual provee computadoras especialmente diseñadas a los niños de escasos recursos económicos del mundo, para que éstas puedan estimular nuevos conocimientos en materia de tecnología, con la posibilidad de ofrecer mejores opciones sociales y económicas en el futuro. Este tipo de proyecto ayudaría a reducir la brecha digital, enfocando los esfuerzos a una mejor educación e invita a repensar los modelos educativos de los países desaventajados.

Subrayamos que las iniciativas tecnológicas no deben reducirse a productos político partidistas. Por el contrario, tiene que asumirse como un proyecto de Estado, profundamente determinado por la sociedad, donde tanto el gobierno como los múltiples sectores de la sociedad civil tienen responsabilidades fundamentales que deben integrarse para trabajar por el desarrollo socio económico y democrático de la sociedad. Discutamos, pues, de forma general los conceptos básicos del gobierno electrónico, los derechos fundamentales que se deben garantizar a los ciudadanos y el desarrollo inclusivo necesario para lograr integrar equitativamente las transformaciones tecnológicas del Estado con la superación de la sociedad.

## **II. El gobierno electrónico**

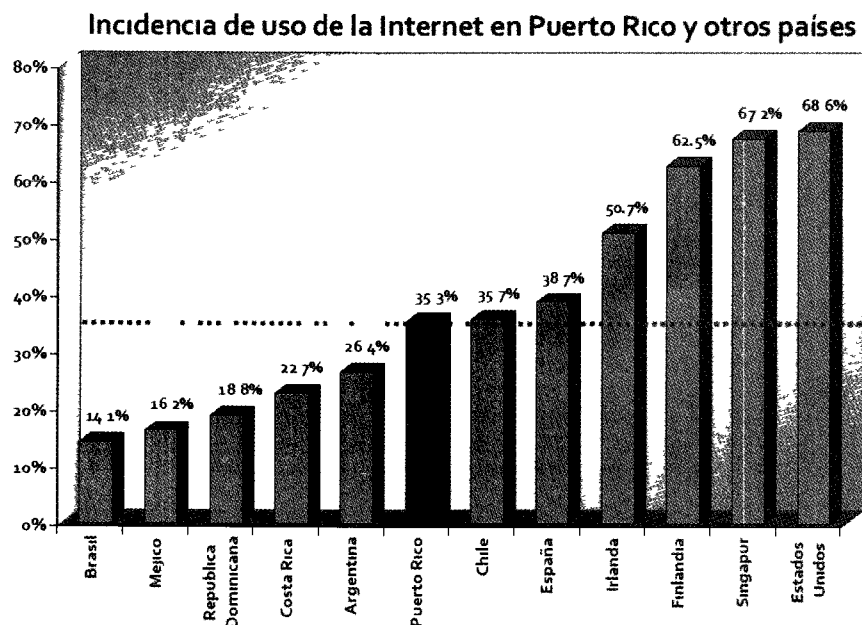
Como afirmamos anteriormente, el gobierno electrónico ha sido una pieza clave en la modernización de los estados y la gestión pública, incorporando las TIC en sus procesos de transformación. Como parte de las nuevas tendencias en los procesos gubernamentales que se llevan a cabo en la ejecución de la administración pública, el gobierno electrónico integra una nueva forma de gobernabilidad, que busca mejorar la prestación de servicios públicos, acercar a la ciudadanía a estos y ampliar el alcance de la difusión de información gubernamental. Además, el gobierno electrónico pretende reducir el tiempo de gestión y minimizar los costos operacionales, ofreciendo una gestión pública más ágil e interactiva.

Múltiples organizaciones han estudiado detenidamente el impacto de las TIC en la administración pública. Una de las de mayor alcance global es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual define el gobierno electrónico como “*el uso de las tecnologías de información y de las comunicaciones, especialmente la Internet, como herramienta para mejorar la administración*”<sup>1</sup>. El acceso a la información global puede contribuir a generar marcos de referencia, estándares

y prácticas operacionales que incidan positivamente en la calidad de las decisiones y los actos públicos o privados que se llevan a cabo en las localidades del planeta. El mundo económico, político y social ha sido impactado directamente a través del uso de las TIC, permitiéndole a la ciudadanía monitorear, y en el mejor de los casos, evaluar la gestión gubernamental. A su vez, en múltiples jurisdicciones ha contribuido significativamente a fortalecer la comunicación, relación, calidad y transparencia de los procesos gubernamentales.

Lo anterior queda debidamente evidenciado a través de los hallazgos producidos mediante el estudio *Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States*, realizado por las Naciones Unidas y la Sociedad Americana de Administración Pública y publicado en mayo de 2002. Allí se presenta un cuadro global en el cual se encuentra que un 89% de los gobiernos utiliza la Internet como medio de transmisión de información y ofrecimiento de servicios en línea. Otro dato significativo nos indica que para el año 2001, existían sobre 50,000 portales en la Internet destinados a la difusión de información gubernamental. Estudios sobre el tema de gobierno electrónico nos presentan distintos marcos de referencia, que pueden ser utilizados como puntos de partida para reflexionar sobre las nuevas iniciativas gubernamentales que se pueden desarrollar en virtud de ampliar y profundizar la actualización del Estado.

Consideremos brevemente el contenido expuesto en la tabla que se presenta a continuación, en donde se comparan datos importantes sobre el uso de la Internet en las Américas. Este análisis realizado por la Internet Society, Capítulo de Puerto Rico, en el mes junio de 2007, *Estado de la Internet PUERTO RICO 2007*, compara la utilización de la Internet en varios países, entre ellos Puerto Rico. Teniendo como ventaja el incremento en el uso de la Internet, sería recomendable y pertinente que los gobiernos tomen en consideración la incorporación del gobierno electrónico como un medio efectivo de promulgar mayor cantidad de ofrecimientos y servicios públicos.



### III. El diseño de políticas públicas de tecnología

Es preciso señalar que existe una estrecha relación entre la utilización de la Internet y el establecimiento de iniciativas de gobierno electrónico. Así las cosas, la Internet se convierte en la plataforma de intercambio de información entre la administración pública y los servicios que se le ofrecen a la ciudadanía. A nivel local, el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico creó la Ley de Gobierno Electrónico<sup>2</sup> como la política pública oficial en relación a las TIC, estableciendo, que la Rama Ejecutiva a través de la Oficina de Gerencia y Presupuesto<sup>3</sup> (OGP) opere el proyecto de gobierno electrónico. Ya es bien sabido que dicha política propone crear las condiciones para mejorar la calidad de la prestación de servicios gubernamentales e incentivar el protagonismo de la ciudadanía en la gestión de los bienes y servicios públicos, al igual que contribuir a la difusión de información gubernamental. Particularmente, se propone lograr una reducción en los costos operacionales y fomentar relaciones multilaterales que entrelacen a la ciudadanía, la industria y el gobierno a través del mundo virtual.

En este sentido, es importante subrayar la necesidad de que cada Estado defina estrategias dirigidas hacia la formación arquitectónica del gobierno electrónico en cada localidad. Nos referimos a iniciativas que permitan diseñar, adoptar y legitimar efectivamente las políticas públicas correspondientes. Algunos

elementos<sup>4</sup> importantes que deben considerarse en la etapa de diseño de políticas, son los siguientes:

<p>La producción del conocimiento para articular el diseño de las políticas. Delimitar los parámetros que permitan que las políticas públicas puedan adaptarse a las necesidades actuales. Estos parámetros deben establecerse claramente, pero deben tener la suficiente flexibilidad, de modo que puedan ajustarse según las necesidades o recomendaciones de la ciudadanía a la que se sirve.</p>
<p>La comunicación efectiva en la difusión de la información pública, que les permita a los actores sociales estar en pleno conocimiento de los acontecimientos. Esta comunicación debe ser generada por las entidades gubernamentales, debe satisfacer los más altos criterios de contemporaneidad, y debe ser validada por los sectores concernidos de la sociedad. Es fundamental ofrecer opciones a la ciudadanía para que pueda someter sus impresiones y necesidades oportuna y eficazmente. Y éstas tienen que ser tomadas en cuenta, al momento de establecerse las políticas públicas.</p>
<p>La existencia de reglamentaciones y estatutos claros que sirvan como estándares, los cuales deberán ser monitoreados por todos los actores concernidos.</p>
<p>Los “policymakers”<sup>5</sup> deberán tener conocimiento de las variables que afectan los procesos de un Estado como son las económicas, sociales y políticas, tanto internas como externas, que estén relacionadas a la política pública que les corresponde diseñar, implantar y evaluar.</p>
<p>El establecimiento de una definición clara de los esquemas de participación que incluyan al gobierno, el sector privado, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general.</p>

Una vez los “policymakers” han diseñado, implantado y evaluado los elementos importantes de sus políticas públicas, deberán crear la confianza necesaria en la conciencia ciudadana, resaltando que las diferentes iniciativas dirigidas a sustentar el gobierno electrónico no son una responsabilidad exclusiva de la administración de turno. Nos referimos a un proyecto continuo y de todos, que se debe dirigir e implantar como proyecto público y

social, en el que debe existir amplia representación multisectorial, y donde sólo sean alterados aquellos procesos que ameriten la integración de nuevas estrategias y elementos, conforme a las exigencias de las tecnologías, la informática más actualizada y las necesidades cambiantes de la sociedad, para que de esta manera se pueda sustentar estratégicamente la permanencia y desarrollo del mismo

### **Políticas de acceso a las TIC**

El desarrollo del proyecto de gobierno electrónico debe contar con políticas que realmente faciliten el acceso a las TIC

<p>Política que garantice la actualización de la información del ciudadano en las diferentes agencias e instrumentalidades del Gobierno – En muchas ocasiones el ciudadano visita una agencia para recibir un servicio y se encuentra con alguno de sus datos incorrectos ¿De quién es la responsabilidad de actualizar la información? Eso debe definirse claramente y cumplirse fielmente para asegurar el éxito de esta iniciativa</p>
<p><b>Política que garantice la seguridad de la información que accede el ciudadano a través del uso de la Internet – Esto es crucial para poder generar la confianza necesaria en la ciudadanía, de que su información está siendo protegida en todo momento.</b></p>
<p>Política que proteja la privacidad del ciudadano al momento de solicitar un servicio – Atender el hurto de información, el robo de identidad y el fraude cibernético, garantizando que solo quien tiene necesidad de la información tendrá acceso a la misma</p>
<p><b>Creación de guías sobre el uso ético de la tecnología en el Gobierno – Explicar las implicaciones de patrocinar la piratería de programas, el robo de información, el plagio, etc.</b></p>
<p>Política de accesibilidad en la navegación del portal oficial – Ser inclusivo con los ciudadanos que no cuenten con tecnología actualizada o simplemente no cuenten con la tecnología en lo absoluto</p>

La Internet se ha convertido en la arquitectura ideal para la diseminación de información, por lo tanto, la ciudadanía debe ser partícipe de la creación de las políticas de las TIC. Por tanto, la responsabilidad no recae sólo en el gobierno, sino también en la ciudadanía, cada quien tiene derechos y responsabilidades, y resulta imprescindible que conozcan bien los mismos para asegurar el éxito de cualquier iniciativa que se implante.

Un ejemplo que nos parece muy pertinente, particularmente en este momento, es el voto electrónico. La modernización del Estado contemporáneo trae consigo una serie de cambios que impactan directamente la democracia del ciudadano. Mencionamos el voto electrónico en Puerto Rico, el cual se encuentra en un continuo debate público en el que se discuten sus ventajas y desventajas y cómo las TIC influyen en los procesos electorales. La seguridad y confiabilidad de la información, el equipo electrónico de votación, el personal técnico que asistiría el proceso, el resguardo de la información, la verificación de la identidad del votante en el proceso, la custodia de los equipos, el cumplimiento de leyes estatales y federales, la programación utilizada, el tipo de papeleta y el presupuesto asignado al proyecto, llevan a los diferentes partidos políticos a velar por sus intereses. Tanto en los Estados Unidos como en Europa, se han establecido observatorios del voto electrónico para velar la manera en que se llevan a cabo los procesos, y así garantizar los criterios de calidad democrática que determinan este componente vital del sufragio electrónico.

#### **IV Enunciación de problemas en los estados**

Varios de los problemas que podemos identificar en los proyectos de gobierno electrónico en diversos países, son los siguientes:

- Falta de políticas del uso adecuado de los sistemas de información en varias de las agencias gubernamentales – Muchas de las agencias e instrumentalidades del Gobierno carecen de guías sobre el uso de los sistemas de información, además de estándares y controles para regular los mismos. La falta de las políticas en esta área resta formalidad a los procesos y puede lacerar la coordinación interagencial. A manera de ejemplo local, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, es la facultada para auditar los sistemas de información del gobierno, ya que éstos son



propiedad pública, pero está en manos de la gerencia el garantizar el manejo efectivo de los mismos

- La carencia de estándares y controles sobre el uso de los sistemas de información sería un factor determinante en el desmerecimiento de la calidad de las iniciativas en materia de gobierno electrónico. Si las personas no cuentan con normas claramente establecidas se prestaría para que cometan actos de corrupción, fraude, mal manejo del tiempo y recursos del Gobierno, lo que a su vez afectaría adversamente la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de la gestión pública
- Ausencia de Continuidad en los Proyectos de Gobierno Electrónico – Frecuentemente, los cambios de gobierno propician la dilación de los proyectos por no existir continuidad en los mismos. El protagonismo inadecuado de algunas administraciones ha permitido que se pierdan los objetivos del proyecto, que son mejorar la gestión pública utilizando la Internet como arquitectura y trabajar en la reingeniería de los procesos de manera sencilla e integrada. No debe dudarse que la remoción continua de los gerenciales que administran los proyectos relacionados a los sistemas de información y tecnología, es otro gran contribuyente al desmerecimiento acumulado de esta iniciativa, dado que se impide la culminación o continuidad de los mismos. Entendemos que las iniciativas dirigidas a implantar el gobierno electrónico –en todas sus variantes– constituyen una política que requiere la garantía de continuidad en los siguientes aspectos
  - 1) La institución a cargo de administrar los proyectos de tecnología gubernamental conducentes al gobierno electrónico debe separarse de los procesos políticos partidistas
  - 2) Incrementar la profundidad jurisdiccional y operacional que sea necesaria para lograr la interoperabilidad y fiscalización que mueva el avance tecnológico a través de todas las entidades públicas del Estado
  - 3) Debe promoverse el reclutamiento de recurso humano altamente competitivo, particularmente en materia de gerencia y supervisión

- Problemas en la implantación del proyecto – El que la gerencia del proyecto no realice el debido estudio de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) correspondiente, y que la infraestructura tecnológica y la información pertinente no se encuentren actualizadas, sería otro factor determinante en el éxito o fracaso del gobierno electrónico. Los proyectos se podrían ver derrotados aun antes de siquiera haberse implementado. La planificación es un factor de suma importancia en la implantación de cualquier proyecto, para asegurar su éxito, realizar el análisis FODA contribuye a establecer prioridades, identificar alternativas y llevar a cabo los cursos de acción que sean necesarios para alcanzar el nivel de efectividad que requiera la tarea específica y la entidad de la cual se trate. Además, al conducirse el estudio de riesgo general y otro detallado, se logran proyectar diversos panoramas o escenarios que contribuyan a identificar las alternativas y soluciones que deben considerarse en el caso de que surjan los problemas que han sido debidamente anticipados.
- Presupuesto asignado para el proyecto de Gobierno Electrónico – Luego de realizar los análisis pertinentes, si se recomienda un presupuesto que impida cumplir con los compromisos económicos asumidos, esto redundaría en que se vean afectadas algunas fases del proyecto o hasta que pueda verse significativamente lacerado. En este caso, el problema apremiante sería la posible pérdida económica, dado que resultaría en que el producto final no se ajuste a las necesidades del gobierno, lo que repercutiría en la calidad de los bienes y servicios que se ofrece a la ciudadanía, y el presupuesto invertido se perdería. Un análisis financiero amplio, dividido por fases o etapas, permitira minimizar o eliminará los errores en los cálculos presupuestarios asignados a un proyecto. Es necesario gestionar dicho análisis con expertos en materia financiera, al igual que peritos en tecnología de informática.

## **V. Derechos fundamentales**

La implantación del gobierno electrónico trae consigo la responsabilidad de garantizar los derechos básicos y fundamentales de sus usuarios. Es evidente que las TIC han transformado el modo en que se conducen los procesos en las organizaciones a

través del mundo, las agencias gubernamentales no son la excepción. Es así como surge la demanda por nuevas formas que faciliten e incorporen a los ciudadanos en las transacciones diarias que se realizan en las agencias y entidades del gobierno. Estas transacciones son en muchas ocasiones de datos sensitivos y confidenciales. Con esto en mente, es imprescindible garantizar a los ciudadanos y usuarios del gobierno electrónico que aún a través de este método, el gobierno sigue comprometido en mantener esta información segura. La Ley de Gobierno Electronico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley Núm. 151 de 22 de junio de 2004, según enmendada) expone los derechos, facultades, deberes y responsabilidades para la implantación de las tecnologías de información en el funcionamiento gubernamental. Esta Ley promueve los derechos que los ciudadanos tienen de adquirir a través del gobierno electrónico documentos y servicios tales como

- [
- 1) Solicitudes de certificados de matrimonio y nacimiento,
- 2) Solicitudes de antecedentes penales y de buena conducta,
- 3) Radicación corporativa y de registros de marcas,
- 4) Solicitudes de préstamos ante sistemas de retiro,
- 5) Solicitudes de financiamiento ante el Banco de Desarrollo Económico,
- 6) Solicitudes de empleo en todas las agencias e instrumentalidades del Gobierno,
- 7) Reservaciones de espacio en la Autoridad de Transporte Marítimo,
- 8) Reservaciones en los centros vacacionales que opera el Gobierno,
- 9) Inclusión en los registros de licitadores elegibles para participar en subastas de cada agencia o instrumentalidad,
- 10) Todos los documentos relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública, todos los contratos de agencias que conlleven desembolso de fondos públicos, todos los documentos sobre transacciones gerenciales, excepto aquellos confidenciales relacionados con asuntos de personal, y toda la información relacionada al estado de los proyectos de obra pública incluyendo, pero sin limitarse a, órdenes de cambio y extensión de tiempo, entre otros,
- 11) Acceso electrónico a los textos de todas las medidas radicadas ante las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes, al igual que los informes en torno a éstos,

- récords de votación, textos de aprobación final y textos enrolados,
- 12) Pagos de sustento de menores,
  - 13) La radicación de solicitudes de asesoramiento laboral o de administración de los recursos humanos La radicación de nominaciones para participar en los adiestramientos La solicitud para contratar servicios profesionales en la preparación de planes de clasificación y de retribución para empleados, administración de exámenes, normas de reclutamiento, sistemas de evaluación y reglamentos de personal,
  - 14) Radicación de las planillas contributivas requeridas por ley, incluyendo pero no limitado a las de ingresos, retención y arbitrios,
  - 15) Solicitudes de beneficios de desempleo, tarjeta de salud y ayudas asistenciales y beneficios de programas sociales que estén vigentes,
  - 16) Permisos de uso y otras solicitudes ante la Administración de Reglamentos y Permisos,
  - 17) Solicitudes no relacionadas a préstamos ante los diversos sistemas de retiro,
  - 18) Acceso a la transmisión en video y audio de las sesiones de los Cuerpos Legislativos,
  - 19) Pago de multas de tránsito,
  - 20) Solicitudes de licencia de conducir y renovación de licencias, prestación de fianzas,
  - 21) Solicitudes de licencias de caza, embarcaciones y demás solicitudes requeridas por el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales,
  - 22) La participación de audiencias públicas de comisiones legislativas mediante teleconferencia, previo arreglo con la Secretaría del Cuerpo Legislativo correspondiente, y
  - 23) Sellos profesionales electrónicos ]

### **Seguridad, privacidad, confidencialidad e inclusión**

El gobierno electrónico debe proveer los medios para la protección de la privacidad, seguridad de la información, políticas de disponibilidad de información y garantías de acceso a las personas con impedimentos La exposición de la información debe ser provista exclusivamente a los ciudadanos que tengan la autorización de acceso a dicha información A través del gobierno electrónico, el ciudadano se debe sentir en la confianza de que las transacciones generadas por el sistema son confiables, seguras y que cumplen con el derecho que tiene todo ciudadano al manejo confidencial de sus asuntos

Existen varias herramientas que permiten mantener la seguridad e integridad de la información provista en transacciones a través del gobierno electrónico. La firma electrónica, los certificados de autenticidad, la encriptación de datos, el uso de claves de acceso y la biometría son algunos de los métodos utilizados para fomentar la seguridad a través de las redes de informática.

- **Firma electrónica** – La firma electrónica es una manera de representación y confirmación de la identidad de un sujeto en el medio electrónico. Técnicamente, es un conjunto de datos únicos encriptados (transformados en códigos). Es necesario enfatizar que los documentos firmados de forma electrónica son constituidos en documentos válidos y legítimos. A través de la Ley de Firmas Electrónicas de Puerto Rico (Ley Num. 359 de 16 de septiembre de 2004) se garantiza que todo documento firmado de forma electrónica tiene el mismo efecto legal que se le reconoce en ordenamiento a la firma de puño y letra. El Estado crea por medio de esta Ley las herramientas necesarias para facilitar la implantación, desarrollo y mantenimiento de una infraestructura para firmas electrónicas que cumpla con los requisitos y estándares que puedan generarse en el ámbito local, federal y global.
- **Certificados de autenticidad** – La integridad de los datos y la autenticidad de quien envía la información están garantizadas por la firma electrónica, sin embargo, existe la posibilidad de suplantar la identidad del emisor, alterando intencionalmente su clave pública. Para evitarlo, las claves públicas deben ser intercambiadas mediante canales seguros, a través de los certificados de autenticidad, emitidos por las Autoridades Certificadoras. Ejemplos de autoridades certificadoras son VeriSign, SafeLayer, ipsCA y SafeNet, entre otras compañías.
- **Encriptación de datos** – Es una tecnología que permite la transmisión segura de información, al codificar los datos transmitidos usando una fórmula matemática que "desmenuza" los mismos. Para poder decodificar estos datos es necesario conocer la llave o clave de encriptación. Sin ella, el contenido enviado sería un conjunto de caracteres extraños ilegibles, sin sentido y sin lógica. La codificación de la información puede ser efectuada en

diferentes niveles de encriptación, esto minimiza la posibilidad de que pueda ser decodificada. En el caso de que se logre la decodificación de datos encriptados, tomaría tanto tiempo que el resultado, aunque sea válido, ya no sería útil.

- Claves de acceso – La clave de acceso es un método comúnmente empleado para garantizar acceso a sitios restringidos en la Internet. La restricción es propiamente la manera de asegurar que solamente tendrán acceso a los sistemas gubernamentales aquellos individuos a los que en un momento dado se les proveyó una clave de acceso. La clave de acceso se compone en la mayoría de los casos de un nombre de usuario único y una contraseña que permiten la entrada a transacciones que contienen información a las que ésta necesita acceso y tiene los privilegios correspondientes.
- Biometría – La biometría es una tecnología de seguridad basada en el reconocimiento de una característica intransferible de las personas. Estas características pudieran ser, tanto fisiológicas, como de comportamiento. Entre las fisiológicas podemos mencionar la geometría de la mano, iris, retina, reconocimiento facial y huella digital. La firma, voz y dinámica de teclado son ejemplos de características de comportamiento.

### **Deberes de las agencias**

Según el Artículo 7 de la Ley de Gobierno Electrónico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Ley Num 113 de 6 de junio de 2006, según enmendada) las agencias gubernamentales tienen el deber de cumplir con las siguientes disposiciones, en búsqueda de garantizar los derechos de los ciudadanos de igualdad y democracia en la utilización y solicitud de servicios a través del gobierno electrónico.

[

- (a) Desplegar una página electrónica que contenga la información necesaria para que los ciudadanos puedan conocer su misión, los servicios que ofrecen, la localización geográfica de las oficinas, sus horarios y números de teléfono, que deba estar conectada al portal principal, [www.gobierno.pr](http://www.gobierno.pr)

- (b) Publicar en su página electrónica en la Internet, como un mecanismo para añadir transparencia a la gestión gubernamental y sobre todo para facilitar aún más el acceso a la información en poder del gobierno para su inspección por los ciudadanos, lo siguiente
  - 1) Todos los documentos relacionados con los procesos de publicación, celebración y adjudicación de subastas de toda obra pública,
  - 2) Todos los contratos de agencias que conlleven desembolso de fondos públicos
  - 3) Todos los documentos sobre transacciones gerenciales, excepto aquellos confidenciales relacionados con asuntos de personal, y
  - 4) Toda la información relacionada al estado de los proyectos de obra pública incluyendo, pero sin limitarse a, órdenes de cambio y extensión de tiempo, entre otros
- (c) Desarrollar las actividades y gestiones necesarias dirigidas a incorporar activamente el uso de tecnologías de información y telecomunicaciones en el funcionamiento gubernamental, con especial atención a las siguientes áreas servicios a los ciudadanos, compras y subastas, orientación y divulgación sobre temas de interés social, cultural y económico para los ciudadanos a través del portal del Gobierno
- (d) Apoyar, en lo que respecta al Gobierno Electrónico, los esfuerzos para desarrollar, mantener y promover la información y los servicios gubernamentales, así como enfocar sus esfuerzos y recursos para cumplir con los planes de trabajo para la conversión de transacciones a medios electrónicos
- (e) Desarrollar medidas de ejecución capaces de medir cómo el Gobierno Electrónico adelanta los objetivos de la Agencia o instrumentalidad
- (f) Considerar el impacto del desarrollo de estos servicios en personas que no tienen acceso a la Internet y llevar a cabo los esfuerzos necesarios, mediante programas y alianzas con el sector privado y con organizaciones sin fines de lucro, para asegurar que todos los sectores de la sociedad logren acceso a los mismos
- (g) Cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, las políticas de manejo de información y los estándares tecnológicos

relativos a la Informática emitidos por la Oficina de Gerencia y Presupuesto

- (h) Impartir las instrucciones necesarias para asegurar el cumplimiento de esta Ley y las normas que se emitan de conformidad con la misma, asegurándose de que las políticas gerenciales de manejo de información y las guías que bajo esta Ley emita la Oficina de Gerencia y Presupuesto sean comunicadas de manera rápida y efectiva al personal correspondiente
- (i) Estructurar las respectivas áreas de Sistemas de Información de cada agencia de manera que sean las encargadas de implementar las políticas de manejo de información y las Guías al respecto que emita la Oficina de Gerencia y Presupuesto
- (j) Las páginas electrónicas gubernamentales deberán estar diseñada en lenguaje universal conforme con los parámetros establecidos en la Ley Núm 229 de 2 de septiembre de 2003, según enmendada, conocida como la Ley para Garantizar el Acceso de Información a las Personas con Impedimentos, de forma tal que los equipos de asistencia tecnológica, de personas con impedimentos, las puedan reconocer y acceder

### **Leyes y proyectos de ley**

Algunas leyes regulan actividades electrónicas que contengan datos sensitivos, y estimulan la participación general de entidades gubernamentales, agencias privadas y públicas en el desarrollo de las comunicaciones y las tecnologías de información. Las leyes que regulan los derechos que poseen los individuos que hacen uso del gobierno electrónico son las siguientes

- Ley para encomendar al Comisionado de Seguros facilitar que las aseguradoras puedan mercadear los productos de la industria de seguros mediante el comercio electrónico e Internet, y reglamentarlo (Ley Núm 196 de 7 de septiembre de 2006) – El Estado tiene la responsabilidad de mantener una libre competencia y mantener a los consumidores informados sobre alternativas de productos de seguros disponibles. Esta Ley fomenta el mercadeo de productos de seguros a través de la Internet y de esta manera acercar a la ciudadanía a los servicios que ofrece el Estado



- Ley de Transacciones Electrónicas de Puerto Rico (Ley Num 148 de 8 de agosto de 2006) – Esta Ley define los términos y establece las definiciones que aplicaran a todo documento electrónico. La exposición de motivos nos indica que el propósito de esta Ley es promover y facilitar la participación ciudadana en los mercados nacionales e internacionales y fomentar el desarrollo de la infraestructura legal necesaria para que nuestros ciudadanos puedan disfrutar, de manera confiable y segura, de los beneficios del comercio electrónico a nivel nacional y global
- Enmienda Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público (Ley Núm 32 de 23 de enero de 2006) – Esta legislación se crea a los fines de gestionar un registro central de convocatorias para el reclutamiento, selección y ascensos, y sobre su disponibilidad de forma electrónica en la Internet. De esta manera se garantizaría a través de la Internet el mecanismo de aplicación a una convocatoria
- Ley para el Desarrollo de Centros Gratuitos de Acceso a la Internet a través de todo Puerto Rico (Ley Núm 100 26 de agosto de 2005) – Promueve en coordinación con las agencias del gobierno, los municipios, las empresas privadas y entidades educativas, la implantación de un programa abarcador que incluya el establecimiento de un Centro Gratuito de Acceso al Internet en cada municipio, debidamente reglamentado
- Ley de Firmas Electrónicas de Puerto Rico (Ley Núm 359 de 16 de septiembre de 2004) – Según se menciona anteriormente, esta ley hace válida la firma electrónica y la reconoce como una firma de puño y letra
- Enmienda Ley Núm 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, mejor conocida como Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley Núm 274 de 14 de septiembre de 2004) – Esta enmienda a la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico fomenta el envío de los informes financieros a través de medios electrónicos, y viabiliza la firma digital de éstos, cónsono con el Proyecto de Gobierno Electrónico del ELA
- Ley para reducir la Brecha Digital (Ley Núm 219 de 20 de agosto de 2004) – Esta Ley fomentó la creación del Proyecto “Tecnología a tu Alcance” destinado a reducir la brecha digital en las comunidades especiales del país

- Ley para Crear el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación de Puerto Rico (Ley Núm 214 de 19 de agosto de 2004) – Se creó con el propósito de contribuir al fortalecimiento del ambiente propicio para la innovación científica y tecnológica en Puerto Rico, en conjunto con la Compañía de Fomento Industrial
- Ley de Gobierno Electronico (Ley Núm 151 de 22 de junio de 2004) – Según enmendada, tiene como meta la incorporación de las tecnologías de información al funcionamiento gubernamental, al igual que definir las facultades, deberes y responsabilidades necesarias para su implantación
- Ley para Garantizar el Acceso de Información a las Personas con Impedimentos (Ley Núm 229 de 2 de septiembre de 2003) – Esta Ley tiene el objetivo de facilitar el acceso a los servicios ofrecidos por el Gobierno a través de la Internet a las personas con impedimentos
- Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico (Ley Núm 213 de 12 de Septiembre de 1996) – Establece el marco legal para la reglamentación general de las telecomunicaciones, a fin de garantizar el derecho humano de las personas a la comunicación y a la realización de las actividades económicas asociadas a las telecomunicaciones
- Proyecto de Ley para la Regulación de Programación de Espionaje Cibernético (P del S 1437) – Propone establecer medidas para protección integral de los sistemas que utilicen tecnologías de información, la prevención y sanción de los delitos realizados contra dichos sistemas o sus componentes o los cometidos mediante el uso de estas

## **VI. Desarrollo inclusivo**

El desarrollo inclusivo promueve superar el alcance que tiene actualmente la planificación de estrategias o proyectos, las cuales proponen integrar distintos sectores y actores sociales. Esto, con el propósito de ampliar lo que hay en común entre ellos y capitalizar lo que les puede fortalecer mutuamente. Es el diseño e implantación de acciones para el desarrollo socioeconómico, político, tecnológico y humano, que procuran la igualdad de oportunidades y derechos para todas las personas, independientemente de su status social, género, edad, raza, religión, preferencia sexual, condición física o mental etc, en equilibrio con su medio-ambiente

El Desarrollo Inclusivo procura maximizar y fortalecer los procesos que abonan a la ampliación de los productos y tecnologías de información en todas sus dimensiones - (económica, social, política, cultural) - diversidad y características. Se basa en la búsqueda y garantía de *acceso universal*, de atemperar las oportunidades y la equidad. Valora así la contribución de cada ser humano al proceso de desarrollo, y pretende generar las condiciones necesarias para lograrlo.

Es una estrategia que se orienta a lograr que toda la población advenga a un desarrollo parejo en condiciones de igualdad buscando así incrementar los niveles generales de bienestar de la población. Es preciso aceptar el hecho de que en el mundo no existe una verdadera igualdad, que no todos se benefician por igual de los productos generados socialmente, y que en todo grupo humano siempre existen algunas personas y sectores que se benefician más que otras. Por esta razón es que se enfatiza que los beneficios de las políticas, programas o proyectos de desarrollo que se diseñen, lleguen de manera prioritaria a los sectores de la población a los cuales normalmente no llegan estos beneficios. Estos grupos poblacionales son aquellos que por lo general resultan ser los más pobres y vulnerables de todos, o aquellos que presentan una situación de mayor exclusión. A tono con lo anterior, el concepto de desarrollo inclusivo prioriza las siguientes dimensiones:

- El desarrollo humano, que incluye facilitar y ampliar la educación, fomentar el acceso a las TIC, viabilizar medidas preventivas en materia de la salud, al igual que los otros componentes que contribuyen a optimizar la calidad de vida.
- El desarrollo político, que se refiere al proceso que permite a las personas gozar de sus derechos civiles y ejercer la oportunidad de determinar quién debe gobernar. Esto implica a su vez, promover la participación, la autodeterminación y la toma de decisiones que realmente incide en el presente y futuro de los individuos y los grupos.

En un sentido más amplio, el desarrollo inclusivo se refiere también al fortalecimiento de las capacidades y libertades individuales.

### **La filosofía de la inclusión**

La filosofía de la inclusión orienta al planificador a crear las condiciones para que aquellos individuos o grupos de población que presentan mayores desventajas, dificultades o problemas, puedan expresarse y participar en el diseño de las iniciativas que habrán de beneficiarles, porque responden y han sido pensadas por las comunidades mismas. Para lograr un desarrollo inclusivo, e incorporar a todos en el disfrute de los beneficios del desarrollo, los individuos y grupos concernidos deben convertirse en actores protagónicos.

### **Planificación inclusiva**

El planeamiento inclusivo se define como el instrumento para lograr un desarrollo inclusivo, que redistribuya mejor la riqueza, y acorte las distancias entre ricos y pobres. Es posible que el desafío de un mundo sin exclusión y de una sociedad que sea capaz de dar iguales oportunidades a todos, sea demasiado grande como para que una sola institución o sector pretenda contener todas las respuestas. De allí la necesidad que se establezcan y desarrollen alianzas (Integración), es decir, que aprendamos a identificar aliados y hacer trabajos de manera integral, con otros grupos excluidos, a los cuales se unan el sector privado, el Estado, la sociedad civil en general, e inclusive la comunidad internacional.

### **Objetivo de la planificación inclusiva**

El objeto de la planificación inclusiva es producir y facilitar recomendaciones prácticas que puedan servir como herramientas, para que los responsables de realizar trabajos de planificación, diseño de políticas, programas y proyectos en general, logren incorporar sus tareas en un marco inclusivo, teniendo en cuenta de manera especial la tecnología. La idea es que los diversos planificadores puedan saber cómo hacer, qué hacer, por dónde comenzar, qué modelos asumir, qué documentos tener como referencia, entre otras interrogantes que se pueden establecer, según sea el proyecto o meta que se planifica, para luego verificar la calidad de los trabajos que se realizan.

El concepto de desarrollo inclusivo resulta extraordinariamente útil por lo siguiente

- Amplía nuestra visión sobre el desarrollo, que por desgracia, todavía se sigue centrando con frecuencia sólo en los aspectos económicos o materiales
- Reivindica la contribución que cada ser humano puede y debe hacer al interior de los distintos proyectos de desarrollo que le conciernen
- Promueve y valoriza la aplicación de estrategias de implantación de acciones y políticas públicas que sean a la vez *inclusivas*
- Promueve la igualdad de oportunidades, y en ese sentido es una herramienta eficaz para la superación de las marcadas desigualdades sociales, al igual que para una auténtica erradicación de la pobreza y la desinformación
- No discrimina, reconoce la diferencia, aprecia la diversidad, la concibe como un derecho, y la transforma en una ventaja, una oportunidad
- Genera transformaciones más amplias, eficaces y sustentables porque, por un lado, rescata el valor de la diversidad humana y, a la vez, combate las desigualdades económicas y sociales
- Garantiza el disfrute y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para todas las personas, independientemente de su raza, status social, género, condición física o mental
- Combate a la pobreza y otorga prioridad a los grupos en mayor desventaja
- Tiene la convicción de que es necesario formar alianzas (con los grupos excluidos, sociedad civil, Estado, Cooperación Internacional, etc ) para poder lograr las metas y cambios propuestos

El Modelo KIPA, a continuación, es un buen ejemplo, para desarrollar un prototipo que sugiera fortalecer el concepto de gobierno electrónico como herramienta en el esfuerzo al fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad Este modelo propuesto por la Dra Lorna Jean Edmonds de Queen's University

en Kingston, Ontario, Canadá, crea el concepto KIPA (Knowledge, Inclusion, Participation and Access) para designar un marco estratégico que sirva para reducir la pobreza y promover el desarrollo de las personas con impedimento a fin de lograr su plena ciudadanía.<sup>6</sup>

### **La perspectiva del desarrollo inclusivo: KIPA (Modelo)**

#### **Dimensiones de la discapacidad en una perspectiva de desarrollo inclusivo: KIPA**

De acuerdo al “Estudio de línea de base: Inclusión y discapacidad en las actividades del Banco Mundial,”<sup>7</sup> existen tres grandes dimensiones relativas a la discapacidad que hay que tener presentes en los planes del desarrollo: la inclusión, la participación y el acceso.

- **La inclusión** mide el grado en que las personas con impedimento son tomadas en cuenta en el diseño, implementación y evaluación (monitoreo) de las diferentes estrategias, políticas, programas y proyectos de desarrollo.
- **La participación** mide el grado en el que las personas con impedimento y sus organizaciones son convocadas y pueden estar presentes y hacer escuchar su voz en el momento de tomar decisiones que afectan sus vidas y las de sus comunidades.
- **El acceso** mide el grado en que las personas con impedimento son capaces de usar su ambiente natural y el construido, así como la accesibilidad que tienen respecto de los sistemas de información y comunicaciones.

A las tres dimensiones que presentamos en el cuadro, se le ha agregado una cuarta, más fundamental: el conocimiento. Este marco estratégico añade la dimensión del conocimiento (knowledge) a las tres dimensiones antes señaladas, por la siguiente razón:

La dimensión del conocimiento incluye el acceso a la información a través de la educación, la capacitación, y la investigación. Representa la dimensión esencial del KIPA, pues el conocimiento es el que hace posible que las personas con impedimento, junto con otros grupos excluidos, puedan participar

activamente e influir en la calidad y estándares de las otras tres áreas o dimensiones del KIPA.

Los componentes clave del conocimiento constituyen capacidades para:

- a) Intervenciones técnicas y funcionales para la independencia,
- b) Análisis y conciencia crítica acerca del ambiente para el desarrollo de políticas,
- c) Manejar conocimientos, recursos y un equipo multisectorial y Coordinar la acción social, donde la participación es el punto central.

## **VII. ¿Cómo el gobierno electrónico lleva a un desarrollo inclusivo?**

Como hemos afirmado anteriormente, construir el significado de gobierno electrónico localmente, conlleva precisar la política pública que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico ha establecido al respecto. Además, requiere observar el amplio panorama de las jurisdicciones donde se ha implantado,<sup>8</sup> y exige organizar dicho ejercicio a partir del *desarrollo inclusivo* y su filosofía de inclusión, discutido en el apartado anterior. Aquí surge la pregunta, ¿cómo el gobierno electrónico puede llevar a un estado al desarrollo inclusivo?

La ausencia de integración estatal y la falta de participación del pueblo, son elementos que pueden llevar al debilitamiento, y en el peor de los casos, al fracaso estatal. El gobierno electrónico, se ha visto como un mecanismo para integrar las agencias gubernamentales y de esta forma proveer un mejor servicio a la ciudadanía. Dicho mecanismo debe visualizarse y situarse en la planificación estratégica del gobierno, como un elemento fundamental, y no como un factor complementario. Así, concebido y planificado, el gobierno electrónico se transformará en el comienzo de un emprendedor desarrollo inclusivo, que incorpore a todos los sectores de la sociedad. Además, es imprescindible destacar la importancia que tiene producir y mantener una evolución en los elementos que generan el crecimiento y la fortaleza, tanto en la estructura, como en la base de la gobernabilidad democrática del Estado.

Es pertinente destacar que muchas empresas privadas unen esfuerzos para alcanzar los mercados y poblaciones que le corresponden; también es cierto que producen análisis efectivos sobre cómo posicionarse a nivel global. Por otro lado, los gobiernos

frecuentemente se encuentran inmersos en procesos significativamente conflictivos, generados por violencia, inestabilidad, ausencia de recursos e ineficiencia, todo lo cual incide en el grado de legitimidad que manifiesta el ejercicio de la autoridad en la conducta estatal.

Desde esta perspectiva, las agencias, organismos o departamentos que componen al Estado, deben estar enfocados en ser más inclusivos y menos exclusivos. Es decir, nos referimos a promover una integración de esfuerzos y una mayor participación ciudadana, sin discriminar, a los efectos de encaminar al Estado hacia su desarrollo integral y participativo. En la actualidad, el desarrollo inclusivo se logra mediante la creación de estrategias que fomenten la unificación y combatan la exclusión. En la medida en que los estados se componen de diversas agencias, las mismas hacen bien en actuar óptimamente en el marco de sus referentes y objetivos jurisdiccionales. Sin embargo, también deben crear los marcos de interoperabilidad necesarios para lograr colectivamente un servicio de calidad para la ciudadanía. De otro modo, la exclusividad y el aislamiento contribuirían a la fragmentación de la gestión pública, y no a la integración de los bienes y servicios que se producen para el bienestar de la ciudadanía.

¿Por qué existen varios tipos de identificación, como licencia de conducir, tarjeta electoral, entre otros, para diversas agencias dentro de un mismo gobierno? ¿Por qué existen tantas dificultades para obtener o intercambiar información entre agencias, si pertenecen a un mismo cuerpo? ¿Por qué existen conflictos entre proyectos interagenciales? Estas son algunas de las diversas interrogantes que son de mucha importancia traerlas a colación cuando se trata de encaminarnos a la inclusión e integración del Estado.

La implantación planificada, bosquejada en etapas, orientada hacia el logro de metas, apercibida de los riesgos correspondientes, y organizada en función de un presupuesto, entre muchos otros, son condiciones elementales para el desarrollo del gobierno electrónico. Esto debe estar enmarcado en el contexto de un proyecto inclusivo, que logre movilizar a la sociedad hacia el incremento sostenible de sus recursos, talentos y aspiraciones sociales. Los indicadores del comportamiento democrático de los estados sugieren que la inclusión social ha pasado a ser un antídoto contra la pobreza y la desigualdad. Así también una iniciativa importante contra los desajustes asociados a la globalización, al



igual que una alternativa viable para superar el descontento generalizado con políticas pasadas.

Para iniciar el análisis y diseño de un modelo de desarrollo inclusivo mediante el gobierno electrónico, es necesario crear un sistema de información universal para el Estado. Este sistema propone ser el primer paso en la eliminación de la exclusividad entre agencias, y la opción hacia el desarrollo inclusivo. Debe recordarse que muchos estados se debilitan debido a factores internos, que a menudo son la razón principal de la corrosión en la estructura estatal. De ahí que la transformación de la estructura organizacional sea un aspecto fundamental en el desarrollo inclusivo mediante el gobierno electrónico.

Desde esta perspectiva, el rol primordial de un gobierno electrónico es la interconexión de los servicios que un país provee al ciudadano, de manera que sea manifiesta la interoperabilidad en los procesos. El desarrollo inclusivo interagencial –es decir, la movilización inteligente y planificada de las instituciones gubernamentales– debe ser el eje principal para alcanzar un desarrollo inclusivo a nivel de ciudadanía. Luego, procede subrayarse que la integración de los servicios que un gobierno provee debe ser esquematizada y estructurada, de manera que provea para la inclusión de todos los ciudadanos.

Una vez el gobierno electrónico se haya implantado a nivel interagencial, se procede a la fase de incorporación y participación ciudadana. Un factor determinante de esta próxima fase es que se provean talleres informativos sobre el uso y manejo de la tecnología gubernamental; entiéndase, los medios, los servicios, la infraestructura y el apoyo técnico necesario para sustentar los bienes y servicios electrónicos. Particularmente, deben generarse iniciativas que provean mayor acceso a los portales que proporcionan los servicios a la ciudadanía, de manera que se logre alcanzar una mayor participación de numerosos sectores de la población. De este modo, el alcance, acceso y promoción de la gestión gubernamental, no se limitará a los contactos o interacciones de antaño, tampoco se dirigirá a los sectores privilegiados que dominan la cultura de la informática; estará accesible para todos. De esta manera, se fomenta y adelanta el desarrollo inclusivo de la ciudadanía.

Es tiempo de que el gobierno electrónico sea el elemento fundamental en la gobernabilidad democrática. Cuando se logre, la participación ciudadana será una de mayor actividad, y los servicios gubernamentales serán más eficientes y accesibles. Esto

debido a que se minimizará el letargo burocrático en el cual se han sumergido muchos de los procesos gubernamentales, cuya calidad incide directamente en los bienes y servicios que se producen para la ciudadanía. No debe perderse de perspectiva que la ciudadanía es el centro del Estado. La participación activa y verificable de la sociedad en las decisiones y procesos que forman a un país, contribuye a que los estados se posicionen ante el mundo con un capital humano informado, y apercibido de los riesgos y posibilidades que debe enfrentarse.

### **Servicio al ciudadano y participación ciudadana**

Con el transcurrir de los años, la tecnología ha alcanzado un nivel insospechado. La tecnología de la informática es un bien profundamente deseado, tanto por la calidad de los procesos y servicios que ésta promete ofrecer, así como la rapidez con que se obtiene información. Debido a la gran importancia que tiene el servicio al ciudadano, así como la participación ciudadana per se, es prudente integrar esta nueva ecuación a la organización estratégica y al desarrollo de los gobiernos. De la misma forma que es importante la participación ciudadana en la elección de los líderes de un país, debe ser importante la inclusión de la voz ciudadana en los procesos y decisiones que les afecta. Si la implantación y mantenimiento de los sistemas que proveen diversos servicios e información, fueran esquematizados e integraran la seguridad de la misma, la prestación de servicios al ciudadano, se aceleraría significativamente, al reducirse sus determinantes burocráticos, aumentándose así su confiabilidad.

Como se ha indicado anteriormente, la creación de políticas públicas dirigidas a impulsar la tecnología de la informática, es una prioridad para gestar de manera sostenida la gobernabilidad democrática y la inclusión del capital humano en los procesos gubernamentales. Esto, con el fin de brindar cada día un servicio de excelencia y calidad al ciudadano. En la creación de dichas políticas públicas, se deben tomar en consideración los indicadores de exclusión e inclusión social.<sup>9</sup>

- Medición de pobreza, que incluye la profundidad de la pobreza y la cuantificación de la desigualdad.
- Acceso a servicios sociales de calidad (entre ellos, salud, educación y vivienda) y a recursos productivos (tierra, capital, tecnología).

- Acceso a infraestructura física: por ejemplo, agua, servicios sanitarios y transporte.
- Accesos a mercados de trabajo y participación en los mismos.
- Indicadores de participación social y de capital social.
- Indicadores de justicia y participación política.
- Indicadores de violencia en todas sus modalidades.

### **Servicio interagencial**

El simple hecho de pensar en la desinformación que en ocasiones existe entre las agencias que integran el Estado, levanta una señal de alerta y sugiere revisar la visión, misión y prácticas que caracterizan el desempeño de las agencias gubernamentales. El servicio interagencial requiere que la comunicación entre las agencias responda a estándares claramente definidos y practicados por las entidades, y conocidos por la ciudadanía. Si una agencia le brinda fortaleza a otra, ambas logran enriquecerse; gestión que a su vez incide positivamente en la calidad de los bienes y servicios que ofrecen.

Un factor importante para alcanzar la estabilidad estatal y el desarrollo social estriba en la calidad y la integración de servicios a nivel interagencial. Si se genera y sostiene una visión operacional de servicio compartido, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, serán elementos de crecimiento y evolución para el Estado. Si una agencia logra obtener éxito en la implantación de un proyecto, ésta debe proveer al resto de las agencias, mecanismos que le permitan alcanzar éxitos similares de acuerdo a su respectiva adaptación. Así también, debe fomentarse la difusión de dicha fórmula, a los efectos de obtener beneficios similares a través del servicio público. He ahí un indicador vital en la gestación cultural de un servicio interagencial que evoluciona en el marco de un desarrollo inclusivo.

### **Estado democrático contemporáneo**

El gobierno electrónico ha contribuido a la democratización del Estado. Con la integración de las TIC, tanto los servicios que un gobierno brinda, como la transparencia en sus procesos e información, y el rápido acceso a los recursos, permiten una mayor contribución ciudadana a la gestión gubernamental. De esta forma,

el Estado promueve y logra experimentar un desarrollo inclusivo.<sup>10</sup> Es necesario tener en cuenta que cuando hablamos de transparencia en la información, nos referimos a la inteligibilidad de la información- que sea clara para todo tipo de persona. Lo que nos permite enfatizar, que la democracia contemporánea, tiene que estar al alcance de cualquier ciudadano, sin importar el conocimiento que éste pueda tener para obtener, conocer y entender la información facilitada por el gobierno.

### **Integración cultural**

A través de la integración de la ciudadanía a la gestión gubernamental, se obtiene lo que conocemos como integración cultural. Esta última se inicia mediante la implantación de políticas públicas que estén dirigidas a fomentar el gobierno electrónico. En ocasiones, los estados carecen de medios que fomenten la unión cultural, en una era donde el beneficio personal es el que más se observa, mientras que la unión y el fortalecimiento de una cultura van quedando rezagados cada día. Sumergiéndolos así, hasta dejarlos impregnados sólo en los libros de historia, esto por la falta de la ejecución de estrategias que provoquen una inclusión cultural en el país. Una conjunción de hechos en la última Cumbre de las Américas en Quebec (2001), Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas (1995), Cumbre Social de las Naciones Unidas (1996) y la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo (2001)<sup>11</sup>, hizo que la inclusión social se destacara como un objetivo importante de las políticas y dio impulso a estas iniciativas. El Estado contemporáneo tiene que ser diligente en el establecimiento de nuevas políticas públicas encaminadas a la integración cultural, a su vez, el gobierno electrónico puede contribuir mediante la integración de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas que le afecten.

### **Servicio internacional y globalización**

En el pasado existían muchas barreras internacionales, que con la integración de diversos medios electrónicos, han ido desapareciendo. Hoy día, el servicio no está limitado a una nación, sino que ha trascendido a diversas naciones. El intercambio de servicios y recursos entre naciones ha permitido el desarrollo y crecimiento de países distantes. El gobierno electrónico ha sido el actor principal en la prestación e intercambio de dichos servicios y

recursos. Aunque exista la distancia física entre países, los portales electrónicos han reducido la brecha digital.

Las redes de comunicación tecnológicas han brindado a los estados la oportunidad de darse a conocer alrededor del mundo. Esto le brinda a un país la obtención de diversos beneficios económicos, mejores servicios dedicados a la salud, modernas estrategias y recursos dedicados a la educación, entre muchos otros beneficios, según sea el alcance de lo implantado por cada Estado. El intercambio de información y servicios entre regiones o países lejanos, permite un crecimiento y desarrollo bidimensional acelerado. La globalización ha contribuido a que la industria privada genere una visión amplia sobre el alcance y cobertura de productos y servicios. De igual forma, los estados están adoptando estrategias similares que le permitan fortalecer los servicios y la difusión de la información. A medida que los estados incorporan operacionalmente estándares e iniciativas globales, y logran socializarlas localmente, incrementan el caudal de los recursos necesarios para evitar su debilitamiento, fracaso o colapso, a la vez que promueven y amplían la gobernabilidad democrática y el desarrollo inclusivo.

### **VIII. Conclusión**

En síntesis, el gobierno electrónico conduce al Estado hacia el desarrollo inclusivo, mediante la calidad del servicio y la participación ciudadana, el servicio interagencial, la integración cultural, el servicio internacional y la globalización. La inclusión en términos de capital humano, no se puede ver como una pretensión, sino como un derecho fundamental que tiene todo ser humano.<sup>12</sup>

El rol del Estado dentro del gobierno electrónico es proponer y proveer nuevas políticas dirigidas al fortalecimiento y evolución de este proyecto. Como protagonistas principales de este modelo de gobernabilidad, se encuentran: el Estado, la empresa privada y todos los sectores de la sociedad. El gobierno electrónico reúne de manera accesible y efectiva los servicios que un estado ofrece a su ciudadanía. De esta forma, promueve la integración de los derechos y responsabilidades que todo ciudadano tiene como ente principal para recibir dichos servicios. Este modelo permite la interconexión de los organismos gubernamentales, capacitando al Estado de herramientas dirigidas a la unificación de los servicios provistos al ciudadano. Así también propone que la información esté centralizada de modo que la misma pueda ser compartida,

certera y actualizada. De esta forma, el gobierno electrónico logra una edificación sólida en la estructura de lo que comprende el Estado, evitando así su debilitamiento y hasta su colapso. Si alguno de estos acontecimientos se manifestara, las estrategias de integración y automatización de procesos que dicho modelo presenta, contribuirían a su recuperación.

Actualmente, los estados trabajan arduamente en diversas estrategias que permitan expandir los servicios gubernamentales a la ciudadanía. En dicho proceso de innovación, el Estado debe velar por los derechos del ciudadano, y a la vez garantizarles su bienestar, teniendo como base los principios éticos que rigen la cultura de un país. Las TIC han servido como instrumentos facilitadores dirigidos a transformar y optimizar la comunicación entre los estados y la ciudadanía del mundo. A tono con lo anterior, el gobierno electrónico ha contribuido a las reformas del Estado, respaldando la eficacia y transparencia en la producción, administración y diseminación de información. Las TIC contribuyen a sentar las bases para una relación entre el gobierno y sus ciudadanos. Además, promueve una interacción basada y experimentada a través de la confianza que aumenta con el transcurrir del tiempo, la madurez y la inteligencia pública compartida. Esto, hasta lograr provocar múltiples niveles de acercamiento local y global, que involucran a todos los participantes en un proceso de formación ciudadana profundamente distinto y capaz de ser evaluado, rediseñado y optimizado.

El perfil de la gerencia de un proyecto de gobierno electrónico debe tener conocimiento en materias de TIC, planificación y administración. Éstos son pieza clave para la creación, crecimiento y desarrollo de cualquier proyecto. Dicha gerencia debe ser multidisciplinaria, a los efectos de ser capaz de integrarse, atender y resolver las diversas necesidades del país.

Muchos impedimentos pueden presentarse en el camino, como la prohibición de accesos, la ausencia de intercambio de información interagencial, las limitaciones en el presupuesto, los cambios de gobierno, la falta de confianza de la ciudadanía en el uso de la tecnología y la resistencia al cambio, por mencionar algunos. Diversas estrategias serán necesarias para el fortalecimiento de los múltiples proyectos de gobierno electrónico, tanto a nivel local como mundial. Los esfuerzos deberán ser redirigidos a promover la utilización del gobierno electrónico, incrementar la participación ciudadana, difundir e implantar las políticas públicas del gobierno y

umentar el impacto de nuevos programas para el beneficio de la ciudadanía. No debe dudarse que una administración en constante evolución tendrá efectos en el mejoramiento de servicios, aumentará la calidad de las decisiones públicas e incrementará la autoestima que la población genere sobre sí misma.

## NOTAS

<sup>1</sup> *The E-government Imperative*, OCDE, 2003. <http://www.oecd.org>

<sup>2</sup> Ley de Gobierno Electrónico. Ley Núm. 151 de 22 de junio de 2004, según enmendada.

<sup>3</sup> Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada.

<sup>4</sup> Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico. Módulo 2: La Estrategia de Gobierno Electrónico como un Proyecto de País, Provincia y/o Municipio. Aula Virtual, Portal Educativo de las Américas. Organización de Estados Americanos, 2007. <http://www.educoas.org>.

<sup>5</sup> “Policymakers” son las personas encargadas de diseñar y administrar las iniciativas a implementarse en un Estado.

<sup>6</sup> Capítulo III, KIPA “Clear direction” Framework: Integrating disability into poverty reduction and development strategies, página 29 del libro de Edmonds, Lorna Jean (2005) “Disabled People and Development”. Poverty Reduction and Social Development Division. Regional and Sustainable Development Department. Asian Development Bank. June 2005.

<sup>7</sup> Portal Inclusión Internacional <http://www.inclusion-international.org/sp/>

<sup>8</sup> Algunos países que han implementado o están en vías de implementar proyectos de gobierno electrónico son: Chile, Brasil, España, Botswana, Canadá, Estados Unidos, Estonia, Malasia, Singapur, India, Jamaica, México, Sudáfrica.

<sup>9</sup> Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, 2004.

<sup>10</sup> *Archon Fung on Transparency and Civil Society*, 2007.

<sup>11</sup> Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, 2004.

<sup>12</sup> Inclusión social y desarrollo económico en América Latina, 2004.

## REFERENCIAS

Analysis of E-Government Services in Texas – *Texas Online and Other State-Level Planning and Implementation Best Practices*, by Charmane Hayman. <http://www.cdt.org/egov/handbook/texas.pdf>

Bhatnagar, S. 2003. *Administrative Corruption: How Does E-Government Help?* Indian Institute of Management, Ahmedabad, India. Global Corruption Report 2003 by Transparency International.

*Benchmarking E-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States*, New York, United Nations: Division for Public Economics and Public Administration, May 2002.

Buvinié, M., Mazza, J. y Pungiluppi, J. (2004). *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington D.C.

Coglianesi, G. 2004. *E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process*. Regulatory Policy Program, Harvard University. <http://www.harvard.edu>

- Cruz, N. 2007. *Estrategias para el Fortalecimiento del Proyecto de Gobierno Electrónico en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Introducción a las Estrategias de Gobierno Electrónico, Organización de Estados Americanos (OEA), <http://www.oea.org>, <http://www.educoas.org>
- Estado de la Internet: PUERTO RICO 2007, 21 de junio de 2007. Estudio realizado por la Internet Society, Capítulo de Puerto Rico. Enlace <http://www.isocpr.org/documents/estadodelainternetenpuertorico2007.pdf>
- E-government Progress Report 2001, The National Audit Office (United Kingdom), April 25, 2002. <http://www.nao.gov.uk/pn/01-02/0102764.htm>
- Fung, A. 2007. *Archon Fung on Transparency and Civil Society*. Retirado 29 de noviembre de 2007, de [www.ksg.harvard.edu-ksgnews-KSGInsight/fung.html](http://www.ksg.harvard.edu-ksgnews-KSGInsight/fung.html)
- Government On-Line 2006 - Government of Canada, December 23, 2005. [http://www.gol-ged.gc.ca/rpt2006/rpt/rpt\\_e.pdf](http://www.gol-ged.gc.ca/rpt2006/rpt/rpt_e.pdf)
- Kamarck, E. 2004. *Government Innovation Around the World*. Regulatory Policy Program, Harvard University. <http://www.harvard.edu>
- Ley de Firmas Electrónicas de Puerto Rico, Ley Núm. 359 de 16 de septiembre de 2004.
- Ley de Gobierno Electrónico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 113 de 6 de junio de 2006.
- Ley de Gobierno Electrónico de Puerto Rico, Ley 151 de 22 de junio de 2004.
- Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico, Ley Núm. 213 de 12 de septiembre de 1996.
- Ley de Transacciones Electrónicas de Puerto Rico, Ley Núm. 148 de 8 de agosto de 2006.
- Ley para Crear el Fideicomiso de Ciencia, Tecnología e Investigación de Puerto Rico, Ley Núm. 214 de 19 de agosto de 2004.
- Ley para el Desarrollo de Centros Gratuitos de Acceso a la Internet a través de todo Puerto Rico, Ley Núm. 100 de 26 de agosto de 2005.
- Ley para encomendar al Comisionado de Seguros facilitar que los aseguradores puedan mercadear los productos de la industria de seguros mediante el comercio electrónico e Internet y reglamentarlo, Ley Núm. 196 de 7 de septiembre de 2006.
- Ley para enmendar la Ley Núm. 12 de 1985: Ley de Ética Gubernamental de ELA, Ley Núm. 274 de 14 de septiembre de 2004.
- Ley para enmendar la Ley Núm. 184 de 2004: Ley para la Administración de los Recursos Humanos en el Servicio Público, Ley Núm. 32 de 23 de enero de 2006.
- Ley para Garantizar el Acceso de Información a las Personas con Impedimentos y Enmienda y reenumerar la Ley Núm. 110 de 2000 Ley de Estado Digital de P.R., Ley Núm. 229 de septiembre de 2003.
- Ley para reducir la Brecha Digital, Ley Núm. 219 de 20 de agosto de 2004.
- Proyecto de Ley para la Regulación de Programación de Espionaje Cibernético, P. del S. 1437.
- Lovelock, P. 2002. *E- Government in China*. <http://www.trp.hku.hk>
- OECD. (2003). *The e-Government Imperative*, Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) <http://www.oecd.org/>
- Puerto Rico Report, 2007. Central Intelligence Agency (CIA). The World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rq.htm>
- Rincón, E. y Cubillos, R. 2003. Reforma a la administración pública a través del gobierno electrónico. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la



Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Schneider, G. 200). *Electronic Commerce, The Second Wave* (5th annual edition). Business-to-Business Strategies: from electronic data interchange to electronic commerce, p 204. Thompson, Course Technology.

*The E-government Handbook for Developing Countries*, Center for Democracy and Technology, InfoDev, November 2002.

Portal Oficial del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. <http://www.gobierno.pr>

Portal Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. <http://www.oegpr.net>

Portal Oficina de Servicios Legislativos de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org>

## **DATOS BIOGRÁFICOS DE LOS AUTORES**

*Norberto Cruz Córdova* obtuvo el grado de Bachillerato en *Computer Science* de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Bayamón. Obtuvo el grado de Maestría en Administración de Empresas con especialidades en *E-business* y *Technology Management*, de *University of Phoenix*, Recinto de Puerto Rico. Posteriormente completó los cursos de post grado en Administración Pública Digital de la Universidad Politécnica de Madrid (CEPADE) y el curso Superior de Empresas y Nuevas Tecnologías de la Fundación General de la Universidad de Salamanca. El señor Cruz aprobó el curso sobre *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico* auspiciado por la Secretaría del Desarrollo Integral de la Organización de Estados Americanos (OEA) [www.educoas.org](http://www.educoas.org). Actualmente ocupa la posición de Ayudante del Director Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, teniendo a su cargo la División de Registro de Educación Continua y a Distancia del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético, trabajando en el análisis de datos y diseñando estrategias y controles efectivos en el manejo de información gubernamental. El señor Cruz es miembro asociado de la Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE); del *InfraGard* y de la *Information System Audit and Control Association* (ISACA).

*Wilnelia Hernández Castro* obtuvo su Bachillerato en Ciencias Naturales con concentración en Matemáticas Computacionales en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Humacao y Maestría en Administración de Empresas con concentración en *Technology Management*, de la Universidad de Phoenix, Recinto de Puerto Rico. Actualmente toma cursos conducentes al grado de Doctorado en *Computer and Information Sciences* con concentración en *Information System Security* de la *Nova Southeastern University*. Desde el 1999 hasta el 2005 se desempeñó como profesora del Departamento de Tecnología de Computadoras en el Instituto de Banca y Comercio de Puerto Rico, Recinto de Fajardo. Desde el año 2005 se desempeña como Desarrolladora de Sistemas de Informática en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, donde ha desarrollado sistemas mecanizados para las áreas de asesoramiento jurídico e investigaciones y procesamiento administrativo. También ofrece cursos de computadoras a los empleados de dicha Oficina.

*Valerie Martínez Castaldo* obtuvo su Bachillerato en *Computer Science* en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Bayamón y actualmente toma cursos conducentes al grado de Maestría en *Computer Science* en la Universidad Politécnica de Puerto Rico. Desde el 1998 trabaja en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. Actualmente se desempeña como Directora Auxiliar del Área de Sistemas de Información de dicha Oficina. En esta posición ha tenido la oportunidad de trabajar proyectos noveles conducentes al gobierno electrónico, tales como radicación electrónica de informes financieros y registro de cursos en línea del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético. Así también ha trabajado en el diseño y desarrollo del *Manual de Procedimientos y Estándares Relacionados a los Sistemas de Información* de la OEG. Es miembro de la Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE); del *National White Collar Crime Commission (W3C)*; de la *Information System Audit and Control Association (ISACA)*; del *Desaster Recovery Institute International (DRII)* y del *InfraGard*.

*Damaris Martínez Maisonet* obtuvo su Bachillerato en *Computer Science* en la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Bayamón; obtuvo su grado de Maestría en Administración de Bancos de Datos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano y actualmente toma cursos conducentes al grado de doctorado en *Bussiness Administration* con concentración en *Applied Computer Science* de la *Northcentral University*. Desde el año 2000 se desempeña como profesora del Departamento de Computadoras de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Bayamón y de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto de Bayamón. Dentro de sus experiencias en el área de tecnología tuvo la oportunidad de estar expuesta al ambiente bancario, cuando trabajó como desarrolladora para la compañía Evertec. Desde el año 2005 se desempeña como Desarrolladora de Sistemas de Informática en la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, donde ha desarrollado sistemas mecanizados para las áreas de asesoramiento jurídico e investigaciones y procesamiento administrativo. También ofrece cursos de computadoras a los empleados de dicha Oficina.

*Carlos D. Rodríguez Pérez* obtuvo el grado de Bachillerato en Administración de Empresas con concentración en Sistemas de Información de la Universidad del Este, Recinto de Carolina y actualmente cursa el grado de Maestría en Administración de Bancos de Datos de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Recinto Metropolitano. Cuenta con sobre ocho años de experiencia en el área de la tecnología de información. Su experiencia en tecnología va desde el sector privado en el área de salud hasta el sector público, donde actualmente se desempeña como Técnico de Computadoras en la Oficina de Ética Gubernamental de PR. En esta posición ha tenido la oportunidad de conocer las necesidades tecnológicas no sólo de la Oficina para la que trabaja, sino de las demás agencias gubernamentales a las que ofrece apoyo en iniciativas conducentes al gobierno electrónico, tales como el sistema de registro de cursos en línea del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético.

*Rubén A. Rosado Rosado* obtuvo su Bachillerato en Administración de Empresas con concentración en Sistemas de Información en la Universidad Central de Bayamón. Desde el año 2000 trabaja en el Área de Sistemas de Información de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. Actualmente se desempeña como Administrador de Redes de Informática, en esta posición ha tenido la oportunidad de trabajar proyectos noveles conducentes al gobierno electrónico, tales como radicación electrónica de informes financieros y registro de cursos en línea del Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético. Así también ha trabajado en el diseño del *Manual de Procedimientos y Estándares Relacionados a los Sistemas de Información* de la OEG. Su intervención en estos proyectos ha estado enfocada en el área de *hardware*. Es miembro de la Asociación de Examinadores de Fraude (ACFE); del *National White Collar Crime Commission (W3C)*; de la *Information System Audit and Control Association (ISACA)*; y del *InfraGard*.

---

**PERSPECTIVAS  
INTERDISCIPLINARIAS**

---

# CULTURE, IDENTITY, COEXISTENCE AND THE LITERARY IMAGINATION

*Eliezer Oyola*

---

## **Introduction**

This essay was conceived in the aftermath of the tragic events of September 11, 2001. As I reflected on the historical significance of that day, I thought of a fundamental character in western literature: *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*. A work of such magnitude obviates the need to mention its author, since, as Miguel de Unamuno once said, the author is but a pretext; it was Don Quixote who made Cervantes, and not vice versa. As the character himself says: “each of us is the offspring of our works” (*cada cual es hijo de sus obras*).

As the twin towers crumbled, and the nation’s defense bastion was hit, I began to see a complex of strange symbolism that established subliminal connections between the most disparate objects and events in the history of humankind. The towers became symbols. The Pentagon became a symbol. An open field in Pennsylvania became a symbol. The suicidal pilots themselves became symbols. And even the four airplanes symbolically metamorphosed, reminiscent of Ovid’s *Metamorphoses*, where four airplanes were turned into missiles for the purpose of mass destruction.

Imperial politics throughout history came into clear focus: The Spanish Empire, the French Empire, and the British Empire. Since history has shown that all empires have their zenith as well as their nadir, it became clear to me that Don Quixote was the all-time symbol of the Spanish Empire.

All this symbolism is viewed through the lens of the history of technology and the impact each new technology exerts on human consciousness. For purposes of this essay, the terms technology, media, and extension are used more or less interchangeably. The paragraphs that follow will attempt to explain this symbolism, and how it is imperative that we take a long, hard look at who we are, what we are, where we have come from, and how we can peacefully coexist in a post-9/11 democracy.

### The Death of Don Quixote

In 2005 the Spanish-speaking world commemorated the 400<sup>th</sup> anniversary of the publication of Miguel de Cervantes' *Don Quixote*, Part I (1605).<sup>1</sup> One-hundred years earlier (1905), a similar event took place in celebration of the 300<sup>th</sup> anniversary of *Don Quixote*, Part I. Ramiro de Maeztu (1963), a member of the famed "Generation of 1898," tells us about it in his seminal essay, *Don Quixote, Don Juan y La Celestina*. Maeztu tells how that year he became a lonely voice calling *Don Quixote* a decadent novel. The furor raised by Maeztu's critical judgment subsided within a few years, and the critic was able to redeem himself with the essay just cited. Part of that essay is an insightful contrast drawn by the author between Cervantes' *Don Quixote* and Shakespeare's *Hamlet*. While the spectator wants Hamlet to take action and avenge his father's death, the reader is urging Don Quixote to stay home, care for his family, and manage his estate; he is too old and frail to take action on anything. Both characters suffer a tragic defeat, Hamlet because he does nothing and Don Quixote because he does too much. Hamlet's indecision is captured in the words "To be or not to be" (being, not doing); Don Quixote's decisive action in words like "I know who I am" and "everyone is an offspring of his works" (*cada cual es hijo de sus obras*).<sup>2</sup>

The "decadence" that Maeztu was talking about here was not the sickly turn-of-the-century indulgence of the modernists, but the idea that Don Quixote was a symbol of the declining Spanish Empire, whose gradual demise had begun in 1588 with the defeat of the "Invincible" Armada. And it was that "decadent" nature, according to Maeztu, that distinguishes Cervantes's *Don Quixote* from Shakespeare's *Hamlet*. Although Maeztu does not say it, a closer parallel to Hamlet would be Calderon's Segismundo in *Life is a Dream*, or the aforementioned King Lear.

As we have seen, the year 1605 was important in Spanish history because some years earlier (1588) Spain had suffered a devastating blow to its great sea empire with the defeat of the Spanish Armada, ironically named "*la Invencible*", (the Invincible One). Military historians maintain that weather and the large Spanish galleons with low maneuverability in the English Channel were responsible for Spain's devastating defeat.

Leo Tolstoy in *War and Peace* has a more sensible view of certain epoch-making events in History. Historians give many reasons for the defeat of Napoleon's Grand Army in Russia. No matter what factors can be adduced to explain the defeat of Felipe

II's Invincible and Napoleon's *Grande Armée*, the fact remains that, according to Tolstoy, what happened happened because it had to happen, somewhat of a fatalistic view of History. The destiny of nations and empires are often decided not by one single event or individual, but by multiple sets of events occurring simultaneously or consecutively.<sup>3</sup>

In the case of Russia, grave mistakes were made by both General Kutuzov and Emperor Napoleon, any one of which could have proven fatal to the success of the campaigns<sup>4</sup>. In 1812 what could have more logically contributed to Napoleon's humiliating defeat was not an event or a set of events, but a philosophy of war and the limitless ambitions of one man. If Napoleon's previous successes were due to the fortunate fact that he understood "the grammar of gunpowder", it was Kutuzov's insistence to his more eager officers that all that was needed was "time and patience". The Russian winter, the vastness of the land, the French emperor's ambitions, the Russian people's tenacity, and the Russian general's unique strategies all contributed to a devastating defeat of Napoleon's *Grande Armée*. Another factor that contributed to Napoleon's defeat was an irony of history. The French emperor did take Moscow, but in his hunger for power and influence eventually abandoned it because all the ruling members of Russia had left the city; there was no one there to govern, except the wasted elements of human society.

Phillip II, in response to Spain's spirit of the Counter-Reformation, had invaded England with the idea of assuring the Catholic hegemony in the European continent as well as in the New World. It was a quixotic venture *avant le mot* and the idea it connotes ever existed. And in the view of many literary historians, this tragic event spawned what later became Cervantes' *Don Quixote*. Historians view this tragic defeat as the beginning of the gradual decline of the Spanish Empire, which continued to live until its final demise as a result of the Spanish-American War of 1898.<sup>5</sup> In 1605 Miguel de Cervantes published *Don Quixote*, Part I, a work that was later to be called a *decadent* novel. According to this view, Don Quixote represents two faces of Spain. One face drives the Moors out of Spain, after 800 years of occupation, a period known as the Reconquest (711 to 1492).<sup>6</sup> The same year that the Catholic Monarchs Fernando and Isabel conquer Granada, Columbus lands in the shores of a new world. Further discoveries, conquests, and colonization in America make Spain the richest and most powerful nation in the world. More conquests in Europe,

Africa, and Asia catapulted the Spanish nation into one of the greatest empires in the history of the world. Spain's other face suffers a devastating blow to its empire by the British in 1588. After expensive campaigns in America and Europe, that literally drove the empire bankrupt (in spite of all the "mythical gold" coming from the West Indies), constant attacks from the Turks, a century of French occupation concomitant with the wars of independence in America, the empire where once the sun never set suffers its final death blow in 1898 in Cuba. Spain thus went from one of the world's most powerful empires to a virtual political nonentity in the 20th century.

Don Quixote represents both faces of Spain. At one point he is sadly humiliated by the arms of some windmills that he attacked in La Mancha thinking they were giants. In another occasion he bravely confronts a circus lion, who ironically refuses to fight the knight, preferring to go back in his cage and lie down to sleep. The sad figure presented by "the knight of the woeful countenance" (*el caballero de la triste figura*) is seen as a symbol of decadent Spain. He is the Spain that dared to "dream the impossible dream", only to wake up to the cruel reality that "in yesteryear's nests there are no birds this year" (*en los nidos de antaño no hay pájaros hogaño*). Don Quixote's significant proverb, most likely taken from Sancho's vast store of popular wisdom, signifies the end of Don Quixote the idealist, to give way to *Alonso Quijano el Bueno*. Don Quixote's death indicates that the subjective *sentido propio* (one's own sense) must give way to the objective *sentido común* (common sense).

### **"Nothing Comes Out of Nothing"**

It was no coincidence that 1605 was also the year Shakespeare conceived *King Lear*, a work Marshall McLuhan (1962) terms as the unconscious interiorization of the print technology brought about by Gutenberg's printing press.<sup>7</sup> According to McLuhan, the fragmentation of the tribal (medieval, feudal) kingdoms such as *King Lear*'s produced a state of mind similar to narcosis, madness, or, in *Lear*'s case, senility. Visual-spatial print technology seemingly turned the world upside down; in *King Lear* the Fool derides the erstwhile wise King; royal daughters refuse to heed the King's whims or feign love in order to inherit the King's estates; subjects speak to the King as an equal rather than according to the former vassal-sovereign relationship; the natural (bastard) son usurps, Jacob-like, the legitimate son's inheritance, where the son of Law gives way to the son of Nature by deceiving the father.



Lear's situation is similar to that of Don Quixote. When we first encounter Cervantes' character, we find him reading (a spatial-visual activity). All but Don Quixote himself are aware that such overindulgence in reading is a harmful addiction, a psycho/narcotic that results in a state of narcosis or madness. In both King Lear and Don Quixote that sad state of affairs coincides with senility or senile dementia. In both cases the problem arises as a consequence of the isolation, extension, and intensification of the sense of sight - in McLuhan's terminology -, resulting in a new psychodynamics in the way the real world is perceived.

Don Quixote falls into a state of narcosis or hypnosis as a result of the influence of the typographic, spatial-visual words contained in the books of chivalry; King Lear is lured into dividing his kingdom through his acquaintance with the map, a graphic, three-dimensional visualization of his physical kingdom. According to McLuhan, Lear causes a traumatic change from the tribal kingdom to a "modern," fragmented political structure characterized by a moving from the center to the margins, from a hierarchical, pyramidal system of government to a decentralized form of government where state decisions are not made unilaterally at the top, but through an intricate system of delegation and specialist fragmentation analogous to the lineal, sequential ordering of the visual alphabet. This new system was thrust into the hands of Albany and Cornwall and their respective wives without any kind of preparation or experience in this new kind of administrative engineering. The same kind of fragmentation took place at the end of Fernando I of Castile and Leon at the time of *El Cid Campeador*, who later became the hero of the Reconquest in medieval Spain.

Unaware of the implications of the new system of government and swayed by a Machiavellian view of political power, Lear's two older daughters and their respective husbands take advantage of the opportunity to further their own selfish interests. Only tragedy could result from this situation, and Shakespeare, master of Elizabethan tragedy, crafted it expertly in *King Lear*.

Of course, neither Don Quixote nor King Lear was aware of what was happening to them. They were both casualties of the impact made upon the Western mind by the invention of the printing press. Lear's daughters and sons-in-law, like Don Quixote's niece, housekeeper, and close friends, were not aware either; they could only interpret their old loved one's behavior as senile dementia. In the case of Don Quixote, the madness was

clearly caused by the reading of the books of chivalry. Just as the visual images of television and computer screens today have a hypnotic effect on overindulgent viewers and users, so the print media had an adverse effect on an otherwise sound mind like that of the gentleman from La Mancha.

“Nothing comes out of nothing”, says Lear to Cordelia, thus negating the long-standing tradition of creation *ex nihilo*. Ironically, it was Lear himself who was responsible for creating a state of affairs that went from something to nothing. Einstein held that darkness does not exist because it is essentially the absence of light, which means that nothing can be created out of nothing. When Lear convened his daughters in order to reveal his new “darker purpose”, it was the youngest, Cordelia, who saw right through him and decided to say nothing to him about her love or lack of love for her king-father. And it was that “nothing” that brought about the upheaval in Lear’s kingdom.

### **The Gutenberg Revolution**

The Renaissance has been traditionally described as a rebirth of the Greco-Roman world of Antiquity. It was a “rebirth”, as the French word denotes, a return to classical models. But the admiration of the Greco-Roman world was not directly responsible for bringing about the Renaissance, a period in art history known today as “early modern”. Something else was responsible, to wit, the Gutenberg invention. The printing press promoted universal alphabet literacy, as many recent scholars have again reminded us, among them Claude Lévi-Strauss (1962), Marshall McLuhan (1964), Walter J. Ong (1982), Jacques D  rri  da (1976), and others from the postmodernist school.<sup>8</sup>

The printing press was a further technological extension, as McLuhan would say, of the sense of sight via the visual, typographic word. This new technology ushered in new ways of commercial and industrial production: the linear, sequential, assembly-line methods of communication, transportation, industry, commerce, and the military enterprise. It is not surprising that the first assembly-line commercial product was a book, more specifically the Gutenberg Bible. The Gutenberg invention spawned the Renaissance, made possible a new worldview, and this in turn begat the Reformation.

Artists had already intuitively imaged this new perspective in their three-dimensional designs. And the discovery of a new hemisphere in the West, virtually doubling the world’s geography,

had secured the scientific view of the planet as a sphere and no longer the center of the universe; our earth was one of many other celestial bodies. This new, extremely complex state of awareness required a decentralization of all political, economic, social, and cultural structures; it was a move from the center to the margins. This demotion of planet earth from a geocentric position to a marginal position paved the way for the democratization of the Western world and beyond.

Globalization began with the realization that the world is a sphere. This three-dimensional concept of the world allowed for the type of thinking that considers a given point in the surface of the globe as functioning both as margin and as center, depending on the point of reference. From the point of view of each individual on earth, he/she is the center of the world. This is the paradoxical invert of the Ptolemaic (geocentric) model. It is no longer the macrocosm but the microcosm that is viewed as the center rather than the margin. Also paradoxical is the awareness that there are other center points peppering the surface of the earth. And this realization prepared the soil for the beginning of democracy as we know it, which is, governing with the consent of the governed. Authority does not flow from top to bottom but from bottom to top.

From the Renaissance idea of the dignity of man in early modern philosophy to the universal revolution that began in France in 1789, it was but a logical step. The Revolution was predicated on three givens: All humans are created equal; all are born free; all have a fraternal bond as coinhabiters of one common planet. The leading, tripartite ideology that fueled the French Revolution and others that followed was the application of those three givens: *égalité, liberté, fraternité* (equality, liberty, and fraternity). It was the same political philosophy that had already fueled the American Revolution on the other side of the Atlantic.

### **The Extension Metaphor**

We said that the extension of the sense of sight drove King Lear and Don Quixote mad. McLuhan (1964) draws an analogy with the myth of Narcissus. The word “narcosis” is derived from the name Narcissus. It is not, according to McLuhan, that he fell in love with his own image reflected in the pool; rather the reflected image was the extension of his sense of sight, producing a state of narcosis that led him to “fall in love with himself”. Thus he lost touch with reality, and, like Don Quixote and King Lear, slipped

into a state of madness. J. K. Rowling has described a similar state of mind in her dark character Voldemort, the devilish antagonist in her popular *Harry Potter* books. It was Voldemort's insatiable thirst for power that drove him to madness and to a life of unthinkable, heinous crimes. In his quest for immortality, he extended himself beyond his reach; consequently, he lost his sense of reason and all possible good in him.

Let us pursue this extension metaphor a little further in our inquiry. According to most scholars in media studies, the book was the first industrial, assembly-line mass market product. Just as in the sequential, lineal ordering of the letters of the alphabet, the assembly-line method of production allowed humans to further extend themselves in time and space – a form of immortality – in an unprecedented way. And this transformed the modern world, beginning with the Renaissance, in ways that we are only now beginning to comprehend as we become aware of the content of a previous technological era.

According to McLuhan and others, it began with the isolation, extension, and intensification of the sense of sight; the culture of (auditive) orality gave way to a (visual) typographic culture. The tribal kingdoms of the Middle Ages gave way to Absolutism in the 18<sup>th</sup> century, and from there to the age of revolutions and wars of independence throughout the 19<sup>th</sup> century. If orality favored the tribal kingdoms, literacy favored absolutist monarchies such as that of Louis the 14<sup>th</sup>, known as *le roi soleil*, (the sun king). This monarch reached the point of saying, *l'état c'est moi*, (I am the State). The natural consequence was a violent reaction of the champions of egalitarianism on both sides of the Atlantic, beginning with the American and French Revolutions and culminating in the Bolshevik Revolution of 1917 and the social revolutions of the 1960's.

The 20<sup>th</sup> century was the ultimate recipient and processor of this state of affairs. The necessary consequence of this period in history was the most incredibly rapid and overwhelming development of technology the world had ever experienced. McLuhan attributes it to "the electric revolution". Most characteristic of this technological ethos was the experience of simultaneity as opposed to sequentiality. Whereas in the typographic age, the age of print, communication technology proceeded sequentially, like the letters of the alphabet marching in formative cadence, in the electric age humans experienced the mind-transforming state of simultaneity. The radio, television, the

telephone and the electric mass media totally changed the way we think, act, and make decisions. By means of a telephone conference world leaders can meet and make decisions that impact the world immediately.

This electric extension began with a simple experiment of a man with a kite and a key on a stormy day, the kite being the extension of his arm, and ended with humans extending themselves physically into outer space. Thus man went from the *uttering* of the first word (the *outer-ing* of thought) to the *outer-ing* of his own physical being into *outer* space. Communication and transportation, then, are technologies with one common origin, the extension of the human body.

Communication and transportation technologies paved the way to a civilization where democracy could thrive on a local as well as on a global scale. Quite significantly, the electronic revolution allowed humankind to return to another state of orality, the “new orality”, where simultaneity and total participation in civic affairs resembles the primary ethos of the savage village, only now on a global scale (we now commonly hear of *the global village*). And this is the perfect soil for democracy to thrive, at the local, regional, and global levels simultaneously. The concept of sister cities around the world is one concrete example of such global participation and cooperation; the road to peaceful coexistence in the global village begins with cultural exchanges.

The galaxy of extensions just described finds its parallel in the work of the military. Primitive warriors had to close with and engage the enemy face to face (the role of the Infantry today). Later the missile concept, beginning with bow and arrows, the crossbow, and the catapult, enabled warriors to extend the physical energies of their bodies for destruction at longer distances. Firearms, artillery, cannons, and air-delivered bombs ultimately extended and intensified the firepower of the military. By hitching one technology to another, further extensions are possible. The telephone hitched to the computer extends the reach of the electronic brain to incredible distances and speeds. A warhead hitched to a delivery system allows nuclear bombs to travel thousands of miles to an intended target. And a terrorist’s body, being carried by an airplane through the air, manages to turn that airplane into a missile and deliver tons of metal and fuel to a waiting building. Mass destruction is achieved by a simple extension of the human body.

Technology serves the intents of both good and evil. In 1969 the United States made good the promise of American president John F. Kennedy to put a man on the moon before the end of the 20<sup>th</sup> century. When in 1969 the Eagle landed on the surface of the moon, the feat was called “one giant step for humanity.” It was an extension of man that changed the way we perceive the universe. For the first time in history, humans were able to view the planet from an entirely different perspective. It was no longer looking into outer space from the earth, but looking at the earth from outer space. Since Columbus extended himself, his crew, and his three ships toward uncharted seas, there had never been such an epoch-setting historical event. In every case, the technological extension was a triumph of mathematics. It required exact mathematical computations for Columbus to reach the east by sailing west, for Armstrong to set foot on the moon, and for a group of highly-trained and equally motivated terrorists to succeed in striking from the air three key buildings in the United States of America.

Still another type of extension can be cited, cryonics. By freezing a human body for a future time in which the possibility for resurrection could be found, humans can extend themselves in time with the hope of achieving humanity’s greatest yearning, immortality. For some heroic exploits can give them a semblance of immortality through fame, Don Quixote’s *eterno nombre y fama* (eternal name and fame). For others immortality would come through fame as writers, the world of letters. In Cervantes’ *Don Quixote*, both paths to fame are constantly treated. The author himself sought fame through arms and letters. He fought in the famous battle of Lepanto against the Turks. And he wrote the first truly modern novel, for which he has rightly earned *eterno nombre y fama*. Just as the ancient Egyptian emperors were “pressed for time” as mummies, and today’s wealthy are frozen for time through cryonics, the writers of all time are “pressed” (that is, published) for time and space, as their works are read and their lives celebrated in every age and in every corner of the world. It is not farfetched to argue that today’s suicide bombers also extend themselves beyond their reach in order to gain Paradise.

A parallel can be drawn with the biblical Tower of Babel. They extended themselves upward in an effort to reach Heaven, but instead suffered a severe communication crisis; their tongues were confused. Transportation and communication technologies collided, so they had to abandon the project. Their experience resulted in linguistic diversity.

In the middle of the 20<sup>th</sup> century, the atom bomb proved the possibility of unimaginable mass destruction. Intercontinental Ballistic Missiles (ICBM) completed the picture toward the end of the 20<sup>th</sup> century. A nation had the capability of launching a powerful ICBM across a vast ocean and an entire continent and hit a target thousands of miles away. And that produced what was known as the Cold War. The American poet Robert Frost significantly said in one of his poems: “Some say the world will end in fire, some say in ice”. The poet saw (the poet is always a *seer*) that, without realizing it, humans were extending themselves beyond their reach in order to acquire world power and influence. Whether taken place through a hot war, or a cold war, or a war on terror, the destruction of civilization as we know it, was a real possibility. Living under the mushroom cloud was the everyday reality in the 1960’s, a fear that spawned the flower children or the hippie generation of that era. Their desperate chant was “make love, not war”. They did not know it then, but they were the protagonists of a drama of life going through the tail end of the typographic culture. The subsequent electronic culture changed all that. Today’s young people, men and women, are proud to wear their country’s uniform and voluntarily go off to war without fear of setting off any mushroom cloud.

Claude Lévi-Strauss mentioned in *The Savage Mind* that man’s reach always goes beyond his grasp. Technology (extension, media) makes up the difference. Every new technology brings about a radical transformation of the political, economic, social, and cultural life of a people. The history of a civilization is the history of its technology, for good or for evil.

On November 11, 2001 a handful of highly-motivated individuals boarded four planes, turned them into missiles and succeeded in hitting three of the intended targets. This was a “defining moment”, not only for the country being attacked and for the attacker, but for all of humankind. The suicide bomber could be called “the ultimate weapon” in military rhetoric, but it also represents the ultimate extension of the human body itself as a weapon of mass destruction. Just as one can send one’s photograph or video across the planet with a digital camera and the Internet, thus succeeding in escaping one’s own physical orbit, so one man can turn himself into a weapon and hurl himself across space toward a given target.

As Lévi-Strauss (1962) said, a man’s reach goes further than his grasp. All he needs to do in order to make his grasp equal his reach is extend himself through technology: a stick to reach the

higher fruit, a rock to reach a fleeing prey or enemy, a cannonball to increase the distance and power of his fist, a tower high enough to reach heaven, a rocket to escape his planet's orbit, an ICBM, a "smart bomb", a "patriot missile", and finally his own body strapped with explosives.

It must be noted that the incredible feat of 9/11 was carried out by "the people of the book", a people steeped in a typographic culture where the written word contained the final authority. The medieval crusaders were also moved by the power of the written word incarnated in the papal decrees of the 12<sup>th</sup> century. And the ancient Hebrews moved only upon the authoritative word of *Javeh Shabuoth*, "the Lord of Hosts". As the Spanish poet Antonio Machado said of medieval Castile, these are people who "put God on the battlefield". The Muslims had the hand of Mohammed to inspire them to incredibly feats of war; the Spanish Christians had *Santiago Matamoros* (Saint James the Moor Slayer), who was often seen coming on a white horse to aid them in tight spots. Their respective war cries gave testimony of their religious convictions: "Mahomet" for the Muslims; "Santiago y a ellos" for the Christians. The Spanish Renaissance poets during the height of the Spanish Empire echoed these same typographic sentiments in their poetry. It was not coincidental that in the aftermath of 9/11 media mogul Oprah Winfrey called together leaders from all three major religions (all three with Jerusalem as their place of origin; all three deriving their authority from holy writ) for a time of prayer and reflection.

We have seen that the terms technology, extension, and medium have more or less the same meaning. The aim is to extend the reach of possibilities in communication, transportation, and warfare: the "military-industrial complex" conceived by Dwight D. Eisenhower. In the realm of communication, the first extension occurred when the thought of one individual (the sender) was encoded in language and transmitted via the speech mechanism across a medium of acoustic waves to another individual (the receiver), who then decodes it and sends feedback that the thought has been successfully received. The thought, then, was extended (uttered, externalized, technologized) from the one mind to the other mind. Language as technology is essentially social interaction, as Saussure (1945) reminded us about a century ago.<sup>9</sup>

Social interaction happens through the medium (or technology) of language. The spoken word thus became the second medium of communication, which lasted uncontested for thousands of years in



so called primitive, oral, or savage cultures. Lévi-Strauss prefers “primary” over “primitive”, but ends up using the descriptor “savage” in his influential book *The Savage Mind*. As most linguists, anthropologists, and psychologists would say, technology made a leapt forward when an ear was exchanged for an eye; that is, when the auditive-tactile noesis of savage man was replaced by the visual. The spoken word (temporal-auditive) was “technologized” into the written word (spatial-visual). It was further technologized into the printed word, and finally into the electronic (or cyber) word. Each successive stage extended and intensified the previous one, resulting in radical transformations of society and its institutions.

It is highly significant that this isolation, extension, and intensification of the sense of sight led to the improvement of the woman’s condition in society.<sup>10</sup> Gender equality was a direct consequence of the visuality of the image taking precedence over audio-tactile influence of the word. The image, perceived primarily in the right hemisphere of the brain, and having a primal association with the female ethos, began to predominate in social dynamics over the word, which is associated with the left cerebral hemisphere and hence to male domination. When the movie and TV screens took over control of the psycho-cultural life of societies, male domination as a social institution began to wane, especially in the West. This new phenomenon has metaphorically been seen as the return of goddess worship, the icon over the book. A further extension left no doubt as to the direction all social, economic, political, cultural, and religious institutions has now taken: the computer screen. The pure science of the cyber world curiously approximates the magic of primitive societies, characterized by goddess worship. This new state of civilized society parallels the changing role of women in today’s society. It also favors a purer form of democracy in the political arena.

We say that the spoken word was the second extension (uttering, outer-ing) of the nervous system because the first could have been the standing erect of the featherless biped, thus causing an enlargement of the brain through the action of gravity over time. This larger brain, in turn, permitted the possibility of abstraction and from there led to the extension (uttering, outer-ing, technologizing) of thought. A not so far-fetched consequence of this technologizing of thought would be the conception and eventual development of a delivery system to carry a nuclear warhead to its intended target.

Then came the revolutionary, all-transforming invention of the written word. With the technology of the written word, humans could extend their thoughts far into time and space; their thoughts could be read years or centuries or millennia after the writer's death, and in many regions of the world. In radio communication we often hear the statement, "I read you loud and clear", as the spoken word is transmitted via radio waves. It is as if the auditive (spoken) word were interpreted visually, as on a printed page. It is obvious that "do you read me" is understood as "do you hear me". Something similar is taking place when we say, "read my lips", or "What did you read in his words?" or "You are reading my mind". In other words, the eye has taken on the function formerly assigned to the ear; some British speakers will say, quite significantly, "I ear you now". The limits of time and space do not allow for a thorough examination of the all-transforming power of the phonetic alphabet, where a (visual) letter stood for a(n) (auditive) sound. The shift from the ear to the eye in the way the world is perceived would have fathomless psychic consequences in post-modern civilization, and more so in a post-9/11 world.

The power of "the eye" (newspapers, books, television, computer screen), then, enables the world to be connected audibly and visually like never before. And this pervasive connectedness is favorable soil for democracy to thrive on a global scale; it approximates the participatory connectedness of the primitive (Lévi-Strauss prefers *primary*) village, leading to today's "global village". Nationalism, which was a by-product of the Gutenberg revolution, would give way to cosmopolitanism.

The next extension of the word occurred with the development of print technology. The Gutenberg invention transformed the way we perceive the world, created the assembly-line mentality and mass market economies, brought about the industrial revolution along with specialist behavior in all human transactions. The orderly, sequential, linear march of the letters of the alphabet also paralleled the orderly cadence of armies in close ranks, the phalanx. The phalanx was a bellic invention that came at the heels of the phonetic alphabet, introduced in Greece by the Phoenicians and reflected in the myth of Cadmus. It also paralleled the hierarchical, pyramidal structure of corporate enterprise, where authority flows vertically, from top to bottom. In the realm of politics, it appears that typographic cultures do not favor functioning democratic governments.

Scholars in this field of study have pointed to the strange resemblance between the letters of the alphabet, an army in phalanx formation, and a row of teeth. It all points to the myth of Cadmus. Cadmus was a Greek hero who was credited with the slaying of a dragon or a serpent, then burying its teeth, whereupon an army of warriors rose from the earth. A variation of the myth says that Cadmus was subsequently credited with the introduction of the phonetic alphabet, of Phoenician origin, into Greece. The meaning of this myth is that there is great, destructive power in a row of warriors in phalanx formation, as there is in a row of grinding teeth, as there is in the letters of the alphabet. The number of letters in the alphabet, the number of teeth in a human mouth, and the number of soldiers in a platoon are more or less the same. For some mysterious reason, these agents of power do not in the least favor egalitarianism, especially when it concerns women's rights.<sup>11</sup>

On the contrary, because of the participatory nature of orality (where speaker and hearer are present to each other), oral cultures do favor egalitarian, democratic forms of government. That is why the "new orality", based on the electronic word, brings about "the global village" and thereby global participation in the body politic. It also significantly improves the position of women in society.

Art and literature in the electronic age also depend on the participation of the reader or viewer for the complete negotiation of meaning. A post-modern text is virtually meaningless, airtight, without the participation of both author and reader. It is a "cool" medium, like radio and television, or the native storyteller. The cryptic mystery is solved, the hieroglyphics unveiled with the participation and cooperation of both storyteller and audience. Likewise, the reader is co-creator with the writer in the construction of a work of art. And the governed participate in the governing, that is, democratic governments govern with the consent of the governed. It is a cooperative venture where social justice prevails at all levels of government. Social contract theory (Hobbes, Rousseau, and de Tocqueville) seems to bear this out.

The psychodynamics of primary orality and secondary orality operate on the same communicative principles. The chat room and e-mailing contain the same fluidity of interaction as the spoken speech acts. Even the photographic image of the speaker/writer is available in cyber interactions. Father Ong (1981) has taught us that the medium of the spoken world is time (the word vanishes in the process of being uttered), while the medium of the written

word is space. What about the cyber word? Could the time-space continuum revealed by Einstein be the new medium of the word? What is the future of democracy in a developing cyber culture?

The cyberculture brings together people from the most remote and diverse regions of the world. Such barriers as race, religion, gender, and culture become imperceptible. As always, the poet foresees these transformations. Robert Frost, for example, identifies this state of affairs as “Something ... that doesn’t love a wall, that wants it down”. In a country like the United States, where the diverse aspects of pluralism challenge the conventional workings of democracy, the experiment of multicultural coexistence points to a crisis. And as in every crisis, the choices made by all determine the positive or negative outcomes of those choices.

### **Challenges to Democracy**

Democracy is government “of the people, by the people, and for the people”, in Lincoln’s words. Democracy works, as history has already proven, but it only works if it has the active participation of the people of whom, by whom, and for whom government is instituted. Such participation is facilitated today by the “cool” media of radio and television. Talk show hosts do a good job of involving the entire listening or viewing public in the issues that pertain to the welfare of all. Dialogues thus take place via the airwaves. People can express their views freely on any issue and at different levels, local and regional. And this is guaranteed by constitutional freedom of speech, freedom of the press, freedom of assembly, freedom of dissent, etc.

New challenges have emerged in the political arena with the new orality. The question of freedom of religion is one of them. There is no official State religion, and government cannot interfere in the free practice of any kind of faith. With the advent of multiculturalism, however, some questions have been raised that challenge this constitutional right. Are prayer and Bible reading in State-run schools unconstitutional? Is the displaying of the Ten Commandments in courts of justice unconstitutional? Are Christian emblems in city halls unconstitutional? Is the opening of a congressional session with prayer unconstitutional? Should we do away with the phrase “In God we trust” in our currency? Should we delete the phrase “One nation under God” from our Pledge of Allegiance? What about the chaplaincy programs in the military, the prison system, hospitals, etc.?

The right to freedom of speech also has its challenges. Is the public burning of the American flag as a form of protest a legitimate constitutional right? Is there a semantic difference between “freedom of speech” and “freedom of expression” (that is, a non-verbal statement)? Between “freedom of religion” and “freedom *from* religion”? Should an accused terrorist be tried in a military court or in a civil court? Are they to be treated as political prisoners? Is racial profiling legal? Where does one draw the line between liberty and security? The list of challenges to freedom and democracy goes on.

We know that in a democracy the majority rules: *vox populi, vox dei*. This would be the antithesis of the ancient “divine right of kings”, where the king’s will was the law. Is it the voice of the people or the voice of the king the one that best represents the voice of God? Is it the will of one or the will of many? Alexis de Tocqueville in *Democracy in America* made reference to the “tyranny of the majority”; formerly the word “tyrant” meant simply “king”, *rex*. The majority is king. This is so unlike the famed absolutist statement of “the sun king”, Louis XIV of France: “*l’état c’est moi*” (I am the State). Tyranny did not at one time have the negative connotation it has today. All tyrants were kings, but not all kings were tyrants (in today’s sense).

In a pure democracy the “tyranny of the majority”, or the tyranny of the ballot box, can be as inimical to democracy as the tyranny of the governing few (oligarchy), or of the will of one (monarchy). Today in the United States democratic institutions and processes do not depend solely on the will of the majority; they must also reckon with the will of the minorities. Diversity has become both a big challenge and a great opportunity for the democratic process. For example, presidential candidates from both parties have recently made use of the Spanish media to court a voting block that can very well turn an election, the Hispanic or Latino population in the United States. Here again, the mass media play an important role, such as the popular television channel *Univisión*, or the host of Spanish-language newspapers and magazines operating from coast to coast, or the hundreds of web sites appealing to the many Latinos who frequent the Web. Although *Univisión* is produced and airs in the United States, this powerful media tool reaches the entire Spanish-speaking world. And in this way, the democratic process can operate on a global scale. The interests of Latinos from Canada to Tierra del Fuego are represented equally and fairly.

### **A Defining Moment**

The year 1588 was a defining moment for Cervantes' Spain. It began the gradual decline of the Spanish Empire, which culminated three centuries later in another defining moment for Spain: the Spanish-American War of 1898. While the Americans referred to this war as "a splendid little war", the Spaniards referred to it as "The Disaster of 1898". The impact of this historic debacle was so pervasive that it touched all areas of the Spanish national life, and created what has been known as "the Generation of 1898". It was the chief of this group of thinkers, Miguel de Unamuno (another Miguel) who at that time violently called for the death of Don Quixote.<sup>12</sup>

The cry for *¡Muera Don Quijote!* (Death to Don Quixote) was analogous to another cry of the reformers of finisecular Spain. They called for "*siete llaves al sepulcro del Cid*" (seven locks on the Cid's sepulchre), so that the hero of the Reconquest would not sally forth once again to kill Moors.<sup>13</sup> The idea was that Spain had to bury its past heroes and go on with a new national life after "The Disaster of 98". This sentiment is echoed in the dying Don Quixote's proverb, "*en los nidos de antaño no hay pájaros hogaño*" (in yesteryear's nests there are no birds this year). The parallel with the Cid is of paramount importance to our "twin towers" metaphor. Just as the Cid's political program consisted of forming alliances with the more moderate *reinos de taifas* (Moorish kingdoms in southern Spain), against the extremist Islamic Almoravids, the policy adopted by the Bush administration after September 11 involves working with the more moderate Islamic regimes in the war against terrorism. The United States is not at war with Islam, but with the extremist terrorists who have vowed to bring "Death to America". Strong Islamic allies are the key to success in the quagmire of the Middle East today.

Other historical parallels can be drawn. For many years medieval Spain suffered the violent assaults of the infamous Calyph from Córdoba, Almanzor al Allah, in the 10<sup>th</sup> century. Starkie referred to him as "one of those men of destiny who rise from time to time in Islam, to lead an Al-Jihad or Holy War".<sup>14</sup> And in the 11<sup>th</sup> century El Cid's nemesis was the equally extremist and cruel Almoravid warrior, Yusuf bin Teshufin. Their more recent counterparts are men like Saddam Hussein and Osama bin Laden.

In calling for the death of Don Quixote, Unamuno was, of course, misunderstood by his contemporaries. So he explained that by calling for the death of “Don Quijote de la Mancha” he was in effect calling for the quickening of the character’s *alter ego*, “Alonso Quijano el Bueno”. That way, reasoned Unamuno, “Don Quijote”, representing the official nation, would have to die with “The Disaster of 1898”, while Alonso Quijano would continue to live in and through the people of Spain, *el pueblo*. This is what Unamuno means by “the eternal tradition” (*la tradición eterna*), an idea which he elaborated in *En torno al casticismo* (roughly translated, *The Essence of Spanishness*).

Quite significantly, in order to differentiate between the sane man and the madman, the rector from Salamanca had to distinguish between *sentido común* (common sense) and what he called *sentido propio* (one’s own sense). Unamuno’s authority for this rationale was certainly not his namesake, Miguel de Cervantes. Cervantes, quite sensitive to Catholic ideology, was careful to have his character regain his sanity before dying. The character, then, dies as “Alonso Quijano el Bueno” and not as “Don Quijote de la Mancha”. That is, common sense and not one’s own sense had to prevail in order for the nation to be regenerated.

The question that Unamuno and all the members of his intellectual generation wrestled with was: Which one will save modern Spain, the mad “Don Quijote de la Mancha” or the sane “Alonso Quijano el Bueno”? Or, in the words of John Jay Allen, the “hero” or the “fool”?<sup>15</sup> The “first” Unamuno, calling for the death of Don Quixote, seems to be rejecting the “hero” in favor of the “fool”. The “second” Unamuno does quite the opposite. In 1905 he published *Life of Don Quixote and Sancho*, where he extols what he called “sublime madness”. Thus, he reverts to a Romantic interpretation of Cervantes’ character. In the same year, another member of the “Generation of 1898”, and the one who defined the group, Azorín published *La ruta de don Quijote* (*The Route of Don Quixote*). This book is essentially a pilgrimage through the land of La Mancha, where Cervantes’ character lived and died. The character and his milieu become as real as the narrator himself and the historical context of his generation. Quite significant, and not entirely coincidental, it is around 1905 that Albert Einstein begins to work on his epochal theory of relativity and curved space, which challenged the conventional wisdom in the area of the physical universe. Quantum physics changed entirely the way scientists thought about the nature of the universe,

the properties of light, and the time-space continuum. The gap between philosophy and physics was narrowed significantly; mathematics could be viewed as “the poetry of science”, poetry as “the science of the humanities”.

The ironies of history do not cease to amaze us. In 1965 the American-born Dale Wasserman created the popular musical *Man of La Mancha*. Quite significantly, the character in Wasserman’s version dies, not as “Alonso Quijano el Bueno” but as “Don Quijote de la Mancha”. Recall that when the hero was in his deathbed, Aldonza succeeds in reminding him of his past life and adventures. At that point, he gets up and sings again the theme song, *Impossible Dream*, and dies in the middle of a line: “Onward to glory I ...” (and he dies). The point is that, symbolically, the nation that had defeated Spain in 1898 did not want to kill the hero, but to let him live on to fulfill another dream, this time “the American Dream”. The nation that joined the European wars in the first half of the 20<sup>th</sup> century in order to “make the world safe for democracy” was forced to go to the Far East in the second half of the 20<sup>th</sup> century, and then again to the Middle East in the 21<sup>st</sup> century, all in the name of democracy.

It is significant that *Man of La Mancha* emerged in the sixties, an epoch of deep social and political upheaval in the United States: the Cuban Missile Crisis, the Civil Rights Movement, the War in Vietnam, student unrest and violence in our nation’s campuses, the assassination of three national leaders (John F. Kennedy, Martin Luther King, Robert F. Kennedy), and on and on. We desperately needed the songs that moved us deeply in *Man of La Mancha*. We needed both Don Quixote’s “impossible dream” and Martin Luther King’s *I have a dream*. And we certainly needed to heed Langston Hughes’ warning in his poem, *Harlem*;<sup>16</sup> the poet, being the conscience of the nation, is always a prophet. In short, we needed a hero with a dream.<sup>17</sup>

The sixties was also the period when young people were confused as to their roots, their identity, and their destiny. The flower children, as they were called, suffered a severe identity crisis: Who am I? Where do I come from? Where am I going? The confusion and fear did not stem so much from the perils of the mushroom cloud as from the ignorance that they were in the middle of a transforming culture and technological age; they were living in the transition period between the age of electricity and the age of electronics. Vietnam, campus unrest, the civil rights movement, the hippie movement, the assassination of national



leaders, etc., were but symptoms of the transformation of a typographic culture into an electronic or cyber culture.

We needed a hero in 1962, when our nation one day woke up to the grim reality that there were Russian missiles in Cuba, pointing at key cities and key targets in the United States. Too close for comfort! And on September 11, 2001 America woke up to unprecedented and paralyzing news: four planes had been turned into missiles by a band of suicidal madmen and actually hit key targets in our homeland, killing thousands of innocent lives.

Now, where do New York's twin towers come in? Again, the ironies of history. Spain's two historic "twin towers" (1588 and 1898) had come and gone. But another set of historic "twin towers" come into focus. The same people who invaded Spain from the north of Africa in 711 have now invaded the United States ... in 9-11! And again, it is an ideological conflict: 711 and 9-11 will go down in history as two major victories for the Islamic caliphates. Ironically, the nation that has defeated empires (Great Britain, Spain, the Soviet Union) now suffers a devastating blow to its most sacred symbols: the Pentagon, symbol of freedom and national security; the World Trade Center, symbol of commerce and economic strength; a field in Pennsylvania, symbol of the blessings of the land and its agriculture (and quite significantly, symbol of the new heroes that died with the words, "let's roll!").

America is now fighting a "War on Terror". More than ever, the lyrics of "Man of La Mancha" strike a dramatic chord in the hearts and minds and souls of every American: "to go down into hell for a heavenly cause"; "to rid the unrightable wrong"; "to beat the unbeatable foe"; "to fight though your arms are still weary"; "this is my quest". Quixotic? Like attacking windmills? Or is it like turning a plane into a missile and crashing it on the World Trade Center? The mad hijackers perhaps did not see two towers jutting into the New York skyline (the **windmills** of the 21<sup>st</sup> century<sup>18</sup>), but two **giant** empires: The United States and Great Britain.

Electronic technology and the accompanying "noetic processes" (Ong, 1982) of our post-modern psyche have added a new weapon to the arsenal of warring nations: "the suicide bomber". From the nuclear bomb in World War II to the smart bomb of Desert Storm to the suicide bomber of the War on Terror, the successive "extensions of man" (McLuhan, 1964) have created a desperate need to create a bomb to end all bombs. And as in King Lear, this new weapon cannot come out of nothing.

By taking on the United States –a quixotic, suicidal venture– Osama bin Laden was another Phillip II taking on Great Britain, or another Don Quixote attacking the windmills of La Mancha. The tragic events of September 11 raise some very sobering questions in the minds of all Americans. Has the United States reacted to the tragic events of 9-11 the same way that Spain reacted to “The Disaster of 1898?” Is this tragic event being followed in our nation by a spirit of spiritual and cultural “regeneration” analogous to that of “finisecular” Spain?

Perhaps now, in a post 9-11 world, we can find the answer to those questions, as we again take advantage of a Centenary to reflect on the universal meaning of Cervantes’ *Don Quijote de la Mancha*.<sup>19</sup> Together we can make the quixotic “Impossible Dream” the Dream Quite Possible. Initially it can take the “regenerational” form of the members of the Generation of 1898 in Spain. At first it would take a great deal of introspection, a search for identity and meaning, a quixotic quest in the best sense of the word.

#### **“What’s in a name?”**

Shakespeare’s famous inquiry has some relevance here. Outside of Spain Americans are Americans (*americanos*, *américains*), and America is America. It is an interesting historical irony that of all the countries in the Western Hemisphere, only the United States bears the official name America: the United States of America. This has given occasion to resentment in some intellectual circles of the Spanish-speaking world.<sup>20</sup> And it does not help that one of the politically charged phrases resulting from the current war on terror is “Death to America”. The intended target is not the entire Western Hemisphere, the Americas, but only the United States of America. Even many Ibero-Americans when referring to U.S. citizens use the term “americanos” or “norteamericanos”. In more informal settings some resort to the pejorative “gringo”; although in some corners of Latin America a “gringo” can also be an Englishman or a German. “Yankee” is another interesting appellation. In Latin America a “yanqui” or “yanqui” is the pejorative term for American: “¡fuera yanquis!”. For a U.S. southerner a “yankee” is a northerner, especially as inspired by the American Civil War (which, by the way, some prefer to call the War Between the States). For a U.S. northerner, a “yankee” is a New Yorker, and for a New Yorker a “yankee” is a member or a fan of a certain baseball team. In the musical *Damn*

*Yankees*, however, the reference is not to an ethnic group, but to the baseball team “The New York Yankees”.

### **The Language**

We are gradually becoming aware that the “postmodern brain”<sup>21</sup> does not process language the same way it did before the electric and electronic revolutions. Back in the days when we lived in a typographic culture, the pressure was for one word to have one meaning, a consequence of the “scientific method” brought about by the Renaissance and the Age of Reason. That, of course, is an ideal desideratum. The fact remains that words do vary in meaning depending on the time, the place, or the social setting. The English word “nice” in Shakespeare’s time meant the opposite of what it means today. Likewise, the word “gay” has lost its original meaning of “happy, cheerful” to one of sexual orientation. The Spanish word *coger* means “to take or to pick up” in Spain and other Latin American countries, but refers to sexual intercourse in Argentina and parts of Mexico. A *tortilla* is a “flour tortilla” in Mexico but an egg omelet in Spain and Puerto Rico. Words also have denotative and connotative meaning. The word “home”, for instance, connotes something for a real estate agent selling “upscale homes” and something different in the famous phrase “there is no place like home” in *The Wizard of Oz*.

The feminist movement also has had a significant impact on the language. In the English language, for example, it seems like the pronoun “they” is beginning to take on a generic function, referring to both the masculine “he” and the feminine “she”. Observe the sentence “If anyone wants to participate, all *they* need to do is call”. In this sentence the pronoun “they” takes the place of both “he” and “she”, which are singular forms. The compound “he/she” would be awkward, and the phrase “he or she” would be wordy. The generic masculine form, “he”, would be considered “politically incorrect”. The same fate has befallen the generic “man” referring to humans in general. Such substitutes as “humans”, “the human race”, “humankind”, are chosen instead. It would probably take longer for the Latin scientific names, like *Homo sapiens*, to change in response to social pressures. Such terms as “*manage*”, “*manpower*”, or “*manned spaceship*” will also probably take a long time in changing. That is probably why Ferdinand de Saussure, known today as the father of modern linguistics, distinguished between “language” (*langue*) and “speech” (*parole*), explaining that “speech” is a social act.,

requiring both a speaker and a hearer. Language as it originates in the brain and passes from concept to “acoustic image” (Saussure’s “sign”), is a pure linguistic phenomenon, not requiring an interlocutor and therefore not a social act.

The realm of theology is also being affected, as theologians hesitate on whether to assign the masculine or the feminine gender to deity. This is especially true of religions based on a holy book, which are generally monotheistic: Judaism, Christianity, Islam. Polytheistic religions tend to have both gods and goddesses, so theistic gender is not an issue. Since both language and religion are social institutions, there is always the pressure to conform to the demands of the day. Furthermore, the so-called “religions of the book” tend to lean toward a male-dominated society. The social role of women in such societies is very limited if not nonexistent. History has shown that the more a typographic culture dominates the scene, where the authority of the book is binding, the more the female members of that culture have suffered injustices. The *Koran’s* instructions regarding women and the Puritans’ Bible (where witches were burned alive and adulteresses were made a public spectacle), are but two well-known examples. Nathanael Hawthorn’s *The Scarlet Letter* provides an example of the latter. The protagonist, Hester Prynne, who commits adultery with the village’s minister, is imprisoned and a large, red letter *A* is permanently attached to her chest. The judgment was made by an all-male court consisting of the political and religious leaders of the community.

The fate of women did not begin to change until the electric revolution, which transformed an entire civilization in the 20<sup>th</sup> century. The Women’s Suffrage Movement in America led to the day in 1919 when women were given the right to vote. The future looked bright for a world where democracy was safe. The simultaneity made possible by electric technology was analogous to the female brain’s ability to undertake many tasks at once, unlike the male brain, which conducts business sequentially, like the letters of the alphabet or a phalanx of tightly organized soldiers in formation. Riflemen are taught to zero in on a single target, kill it, and then move on to the next target. It is the hunter mentality rather than the gatherer mentality that must be put into operation in combat.

Then the television screen emerged, which enhanced the importance of the image and thereby of the role of women in society. The television screen was followed by the computer screen, a further extension of the sense of sight and a further victory for the

female element in society. Today the power of the mass media has finally succeeded in packaging and delivering a female candidate to the presidency of the United States. It is not surprising that Hillary Clinton's face is the one most frequently seen by the millions of TV viewers without leaving their living rooms.

New technologies transform the way we think, live, and interpret the world. Since Einstein's ideas on relativity and curved space in the physical universe, the electric and electronic technologies have given us simultaneity and relativity of experience, not only in our everyday mass media existence but in our physical, linguistic, and cultural modes of communication. A word can exist in diverse media simultaneously: the physiological or spoken word, the chirographic or handwritten word, the typographic or printed word, and the electronic or cybernetic word. An interpersonal dialogue today does not require the physical presence of speaker and hearer simultaneously, as in the primitive age of orality, as Walter J. Ong (1981) has so ably explained. In chat rooms and through e-mails, text-messaging and cell phones, two people can communicate from across the globe as if they were facing each other in the same room. Likewise, television can bring the world together through such "media events" as the landing on the moon, the World Series, O.J. Simpson's trial, etc. Hence we now use such terms as "the new orality" and "the global village". This technological state of affairs affords us the best opportunity to develop effective communication strategies and *rapprochement* in the multi-lingual, multi-ethnic, and multi-cultural world in which we live today in the 21<sup>st</sup> century.

All the foregoing references indicate the complexity of the language and how crucial it is for an adequate understanding between people groups. One communicates not only through the language but through the culture. For that reason, to create and maintain friendly relations with other peoples, one must avoid the use of such "loaded" words as "gringo", "yanqui", "spick", "wetback", "nigger", and the like. Likewise, one must avoid making value judgments related to cultural differences. For example, one must avoid blanket injunctions related to attitudes toward time, work, family, money and property, etc. And above all, one must never consider cultural differences qualitatively, that is, in terms of superior or inferior, right or wrong, outdated or "modern". Two cultural mores are simply different one from the other, not better or worse, "primitive" or "civilized".

### **Cultural identity**

The word “culture” can have diverse meanings. Originally it referred to “layer”, as the various layers of an archeological site, each indicating a different age or period of history. In medicine “culture” refers to a small sample of body tissue intended for laboratory analysis, such as a throat culture. In every case, however, the idea is to study the components or properties of a given substance or entity.

Both anthropologists and linguists use the word “culture” but from slightly different perspectives. For both the link between language and culture is of utmost importance. One cannot divorce one from the other. Language emerges from the culture and the culture in many ways mirrors the language. For the applied linguist, however, culture is studied from two separate but related views. There is culture with a big “C” and there is culture with a small “c”.

Culture with upper case “C” refers to the artistic products of a particular society or civilization. This is what is meant when one says, “I need to get some culture”, or when one says that a city has many cultural opportunities for resident and visitor alike. Examples of cultural products are paintings, sculptures, literary or dramatic works, architecture, opera, ballet, etc. *Don Quixote* and *Las meninas* are cultural products of Spain. *Les miserables* and *Le penseur* are cultural products of France. The *Divina Commedia* and the *Mona Lisa* are cultural products of Italy. Then there is Mozart, and Beethoven, and Wagner, and Bach, and Tchaikovsky, and many others from many different countries with their timeless musical compositions.

Culture with lower case “c” refers to the practices of a given culture: their customs, traditions, and way of life; their various holidays, festivities, attitudes; their typical dress, food, folk music and dances, etc. Of great significance too is a culture’s attitude toward life, death, time, work, family relations, etc. Such cultural mores spill over into political, economic, religious, and social institutions and organizations, and life in general. Ibero-American attitudes toward death, for example, is revealed in Spain’s celebration of the Day of All Saints (*Día de Todos los Santos*) and Mexico’s celebration of the Day of the Dead (*Día de los Muertos*). Such items as the *sarape*, the *guayabera*, the *abanico* or fan, the mariachi and flamenco dress ware, plus a great variety of colorful hats, scarves, suits, dresses, and shoes are all visual representations of a culture’s typical and festive garb. Language students are

invited to see, hear, smell, touch, and taste the culture of the people whose language they are learning.

It is not uncommon for both views of culture to appear simultaneously in a work of art. A good example would be Gabriel García Márquez' famous short story *La siesta del martes* (Tuesday Siesta). In this story the reader is simultaneously exposed to one of the Colombian's artistic products, a fine piece of literature, and two aspects of Ibero-American culture: the practice of the siesta and the folk superstition where Tuesday (not Friday) the 13<sup>th</sup> is a day of bad luck. The vague sense of mystery in the development of the story emerges from the fusion of those two aspects of Latino culture.

It is recommended that courses in cross-cultural communication aimed at training personnel for overseas work include both aspects of the culture. Knowledge of the great works of art produced by the culture being studied must be integrated with the more conventional anthropological approach. Important bridges of communication and understanding are built when a foreigner shows adequate knowledge of the host country's history and cultural contributions in literature and the fine arts. This fosters good diplomacy and good business.

Let us examine two examples of culture with a small "c". One often hears that the North Americans value money over family or the fine arts, as reflected in the phrase "Time is gold". The Mexican writer Carlos Fuentes, for example, distinguishes between "*oro gringo*" and "*oro latino*"; the former refers to material commodities and the latter refers to cultural commodities. His point, however, is not that one is better than the other, but that the strong contribution of one plus the strong contribution of the other combine to bring about a new product to Western Civilization. It has often been said that Puerto Rico possesses "the best of two worlds", reminiscent of Voltaire's *Candide* and his idea of "the best of all possible worlds", in other words, by dint of its political and economic association with the United States, Puerto Rico enjoys both the material treasures of the United States' economy and the rich treasures of the Ibero-American culture. Whether living in the Island or in the Mainland, Puerto Ricans have, using the words of Carlos Fuentes, both "*oro gringo*" and "*oro latino*". Puerto Ricans also understand that living in this Voltairian "best of all possible worlds" does not give them the right to brag to the rest of the Spanish-speaking world, but rather the obligation to diligently work toward the building of a world in which harmful

nationalistic sentiments do not roadblock the progress of a civilization that is quickly becoming more and more international or global in scope and direction.

We look for a world where the schizophrenia of the hyphenated American can be healed. We will no longer have to ask, "What is an American?" or "What is a Hispanic?" We will no longer have to resort to such hybrid forms as "Anglo-American", "Spanish-American", "African-American", "Native-American", or "Asian-American" in order to describe the ethos of each of those people groups. Can we dare look forward to a time when we will all be color blind? When ethnic and racial quotas will be a thing of the past? When affirmative action is no longer necessary? When the label minority is no longer used of anyone?

### **The Identity Crisis**

The identity crisis results from the inability to think of oneself as a monolithic entity as opposed to two parts of a whole. This is how Octavio Paz explains the *machismo* syndrome. What is a Mexican? Is he a Spaniard or an Indian? According to Paz, this unresolved ontological crisis leads to *machismo* behavior. He explains its origin in the Conquest, where the strong, masculine part is the conquistador while the weak, feminine part is the indigenous element. This weaker element was raped, both symbolically and literally in the native female's flesh. The first Mexican born was the offspring of the conquistador Hernán Cortés and his Indian translator-lover Malinche (*doña Marina*). The Mexican is torn between the hero Cuahtemoc, who valiantly resisted the conquest, and *La Malinche*. He also identifies with his European father. The identity crisis is resolved when the Mexican thinks of himself not as two halves that make up a whole, but as a monolithic entity that can be proud of his diverse origins. Then and only then, psychologists and anthropologists tell us, will *machismo* lose its base.

The identity crisis of the Latinos living in the United States is even more severe and extremely complex. Mexican-Americans, for example, are viewed as different both by their Mexican counterparts south of the border and by their Anglo fellow citizens north of the border. They are considered neither Mexicans nor "Americans" but "Hispanics" or "Latinos." The same holds true for Puerto Ricans and Cubans.



In order to define the Hispanic ethos, it is best to take a dual approach, the diachronic and the synchronic. The diachronic approach is a historical overview of the ethnos in question; the synchronic is the ethnic ethos at any given time in history.

A Hispanic profile begins with the Celtic and Iberian substratum plus the indigenous element in America. Then a layer of the Roman ethnos is added, followed by the Gothic ingredient, and ultimately by the Arabic element via the Moorish invasion, which lasted 800 years. It must also be mentioned that prior to the Celt Iberian element took root in the Iberian Peninsula, the Greeks had already made inroads through the mercantile route in the Mediterranean.

Américo Castro (1962) and Claudio Sánchez Albornoz (1965) have it out in the ethnic definition department. Castro maintains that Spain's ethos is made up of elements from the Moorish, the Jewish, and the Christian. Sánchez Albornoz vehemently disagrees, alluding to the Hispano-Romano element and the old Christian element dating back to the Goths.

The Moorish impact left in the Iberian Peninsula is well known. After all, they ruled for nearly eight centuries. The Arabic imprint is felt in the language, the architecture, the music, the arts and sciences, the mystic philosophy, etc. In Spanish, for instance, most words ending in "al" (the Arabic definite article) are of Arabic origin: *alcalde*, *alhambre*, *almohada*, *almacén*, *alcázar*, and many others. The Moorish architecture is best seen in such monuments as the *Alhambra* of Granada and the *Mezquita* of Córdoba. The Arabic wail is heard in *cante jondo* (deep song); the belly dancer finds its counterpart in the Flamenco dancer. Their contributions in mathematics, particularly algebra (a word of Arabic origin), and the sciences (particularly Astronomy) are well known. *Mozárabe*, a mixture of Spanish and Arabic, was extensively used in medieval poetry.

As to the Jewish impact, one needs only to study the history and social role of the Sephardic Jews in southern Spain, particularly in Córdoba.<sup>22</sup> The presence of the Hebrew people in the Iberian Peninsula goes back to the Old Testament, where the Peninsula is named *Sepharad* (Obadiah 1: 20). The Jews made significant contributions in commerce, the medical and legal professions, philosophy, the sciences, in literature and the fine arts, government, etc.

Famous personages such as Columbus, Cervantes, and even Saint Theresa of Ávila had Jewish blood in them. It was a Jew, Luis de Santángel, who was most instrumental in securing financing for Columbus' historic voyage through the agency of the Catholic Monarchs. Ladino, a mixture of Hebrew and Spanish, was the language used by the Sephardic Jews; it is still used today.

Christianity was introduced in the Iberian Peninsula by the Goths, who had received it from the Romans. Almost immediately after the Muslim Conquest of Spain in 711, because of the weakness of the Goths, the Reconquest began. The Reconquest was a long, drawn-out campaign led by the Christians from northern Spain. *El Cid Campeador* conquered Valencia, and Fernando and Isabel, the Catholic Monarchs, conquered Granada in 1492, thus completing the Reconquest.

Two other important historical events took place in 1492: Columbus' discovery of America and the expulsion of the Jews, the latter a grave mistake. While doubling the Spanish possessions, the monarchs also lost one of the most valuable assets, the business acumen of the Jews. It would be a matter of time before the Empire would go bankrupt. The massive amounts of "mythical gold" coming from America were immediately invested in all the European campaigns. Lacking any responsible accounting and accountability, and the rash invasion of England in 1587, the Spanish Empire began to decline until its final death blow in 1898.

Meanwhile, the history of three other great civilizations had been unfolding across the Atlantic for thousands of years: the Maya, the Inca, and the Aztec. Discovery, exploration, conquest, and colonization brought the two continents politically, economically, and culturally together. The mix of European and Amerindian blood created a new ethnic group, the mestizo; the mix of European and African created the mulatto group. The three cultures mixed and intermixed so that in Puerto Rico, for example, today there are three cultures interacting and coexisting symbiotically: the Spanish, the African, and the Taíno. This metaphoric *salsa* is evidenced in the food, the music, and the people. Native instruments such as the *maracas*, the *guiro*, and the *pandero* contain elements from all three cultures. Cuba and the Dominican Republic have a similar mix. Afro-antillean dances such as the *merengue*, the *mambo*, the *guaracha*, and the *plena* bespeak a strong African connection.<sup>23</sup>

The African impact came to us from two sources: the Moorish element from Northern Africa, which passed into Spain and left an indelible mark, and the Equatorial element, which came to the New World with the African slave trade. There is even a suggestion that an Egyptian strand had crossed the Atlantic in papyrus boats, and they became the ancestors of the great pre-Columbian civilizations: the Mayas, the Incans, and the Aztecs. The result was what Carlos Fuentes called *la raza cósmica* (the cosmic race). Hernán Cortés and la Malinche bore a child, and this child became the first Mexican. Malinche, representative of Mother Nature, became thereafter known as *la madre universal* (the universal mother); as such she is depicted by Frida Kahlo in one of her best known paintings.

When we think that our Hispanic ethos includes such varied peoples as the Celts, the Iberians, the Greeks, the Romans, the Goths, the Arabs, the Jews, the Castilians, the Mayas, the Incas, the Aztecs, and others, it is understandable why a simple definition of the Hispanic ethos is next to impossible. Whether we call ourselves Hispanics, Latinos, Latin Americans, Spanish-Americans, it is clear that our diachronic and synchronic heritage is rich and varied. There is diversity within diversity. And such “diverse” diversity is most pronounced in the United States of America, “a nation of immigrants”, as John F. Kennedy so aptly put it. The motto, *E Pluribus Unum*, found in all our currency, is much more than a catchy Latin phrase.

Latinos in the United States, already in possession of a rich heritage, complete the synchronic Hispanic ethos. Mixed marriages have produced blends of all the existing ethnic groups and all three races. Consequently, such hybrid terms as “Greekorican”, “Newyorican”, and “Salvarican” form part of some people’s vocabulary. “Spanglish” is more than a street form of communication among Latinos. It is becoming a language in its own right, as evidenced by the existence of various forms of literature deliberately written in Spanglish. There are even courses in Spanglish being offered by some universities as part of their language curriculum.

### **Education**

One area of intense controversy in the transition from a typographic to an electronic culture is the democratization of education. In this transitional stage, education is no longer limited to a “select minority”, as Ortega would say, but is available to all

who assume it. We no longer speak in terms of “intelligence”, “intelligence quotient (IQ)”, or “the Bell Curve”, but of “intelligences”, “abilities”, or “skill levels”. Diversity has entered the realm of the intellect. Classical elitism is frowned upon in favor of a more egalitarian or democratic education. Intelligence quotient is no longer a factor considered in the admissions process or the requirements for graduation.

This brings us to a logical *sequitur*: the need to adapt and modify the teaching methods and learning styles to the new educational culture. The classroom dynamic is no longer teacher-centered but learner-centered; that is, a move from the center to the margins. The teacher must learn to juggle as many teaching methods as there are learning styles. The pressure is to teach so that “no child is left behind”. The challenge to the “visual learner” (challenge is preferred to problem) is most acute in the area of language study. Just as teachers are forced to adapt their teaching methods to the various learning styles in the classroom, so students must adapt their study methods to their learning styles. The latter is crucial, since in a learner-centered environment students are given responsibility for their own learning. The teacher should not have to spend a great deal of classroom time “explaining” that which is already in the textbook.

The rationale often given for the challenges faced by the visual learner is the powerful influence exerted by the visual media on the current student population: films, videos, television, on-line study and other visual media where the screen has replaced the page. The textbook is supplemented with all sorts of downloaded material for classroom use; the electronic classroom has rendered the traditional classroom regalia virtually obsolete. Maps, charts, illustrations, and other visual props are readily available to be downloaded and projected on a screen. There are also many digital versions of books and other materials previously available only in hard-copy form. There is no doubt that the cyber revolution is in full swing, and the painful effects are being felt by student and teacher alike. We are undergoing a massive transformation from a typographic culture to an electronic or cyber culture. Post-9/11 has made it clear that we are living in the throes of the transition from one technological culture to another.

The history of foreign language methodologies provides a perfect mirror of the various technological transformations and how they influence teaching methods. The classical grammar and translation approach was the darling of the typographic educational culture. This method emphasized grammatical analyses, vocabulary

study, reading, and translating. It was characterized by the memorization of vocabulary, dialogs, and grammatical rules. The main focus was toward an understanding of the deep structures of the language rather than a more pragmatic use of the language. Verbal communication was sacrificed in favor of the mechanics of grammar, spelling, and punctuation (all visual activities). Students who went through this method became excellent grammarians, translators, and writers. Speaking fluency took a much longer time to achieve, even after four or five years of language study. Independent study and preparation prior to class was a requirement.

The audio-lingual method was prevalent in the 50's and 60's. This method emphasized oral-aural activities, patterned drills, and the like. Students were even denied exposure to the written word in the initial stages of instruction. It was all repetition and patterned responses. It was teacher-centered. Cognitive psychology held sway in the development of teaching strategies; classical conditioning or stimulus-response was the order of the day. Students exposed to this method excelled in the area of pronunciation and the mechanical recitation of memorized dialogs. Although they were more confident in the use of spoken language than their predecessors, true interactive communication rarely took place. Independent study and prior preparation was not a high priority; most of the learning and practice took place in class.

Then came a method developed by James Asher, a psychologist. It was called the Total Physical Response method (TPR). Also known as the comprehension approach, TPR emphasized listening comprehension over direct speaking in the initial stages. The emphasis was on actions; students heard statements while seeing the corresponding acts performed by the teacher or other students. With this kinetic approach, students were made to relax and therefore develop their language skills without the high pressure to speak placed upon them by the audio-lingual approach. Classroom activities were guided by what was known as "the golden tense", that is, the imperative mood or commands. The "golden tense" was not a tense in the strict sense of grammatical terminology, which referred to present, past and future events. But it was golden in that it developed a high comprehension level in the initial stages of language acquisition. This method made very good use of the old game "Simon says" (*Simón dice*). There was high student involvement, and the affective element of the game made learning fun. As students reacted to the various commands given, they demonstrated high comprehension and sharpened the

listening skill. Methodologists believed that the transition from listening comprehension to speaking fluency was smoother and more effective.

Research in applied linguistics has shown that students' main complaint has persisted in spite of all the new methods and new educational technology: "I can conjugate verbs correctly and recite dialogs verbatim, but I sill can't speak the language fluently". The answer seemed to point to study abroad programs, where students could be immersed in the language and culture and thereby achieve the desired speaking fluency and cultural literacy. Thus was born the "total immersion" method. An effort was made to approximate the classroom experience as much as possible with the real speech environment. Second-language acquisition was equated to first-language acquisition (L1 and L2), that is, a second language is acquired the same way the first language is acquired. Children do not have to know anything about grammar or writing in order to develop speech habits. Can this milieu be duplicated in the classroom? The answer was, of course, yes. So a distinction was made between "foreign language learning" (FLL) and "second language acquisition" (SLA). The former takes place primarily in the classroom, in an instructional setting; the latter takes place primarily in a real speech community (*in vivo*, in context). This method hypothesized that a language is not acquired piece by piece, that is, from the simplest forms to the more complex forms, but has to be acquired holistically; much like a child acquires his or her mother tongue. A child, for example, is simultaneously exposed to the simple as well as the complex structures of the language. In acquiring his first language, for example, a child can say to a sibling, "*Mamá quiere que vayas*" (Mother wants you to go) without an understanding of the use of the subjunctive mood with verbs of volition. Likewise, an adult learning Spanish in Costa Rica does not need to understand the use of the imperative mood to say things like "*venga, por favor*" (please come) or "*dígame*" (tell me) when answering the phone. Imagine telling a child acquiring his L1 that the indirect object pronoun *me* is attached to an affirmative command but precedes a negative command, "*no me diga*" (don't tell me). The question still remains: Is the way an adult acquires his second language the same as a child acquires his first language?

The immersion or interactive method is the one currently being used in most schools in the United States. At least one institution of higher learning has done away with its foreign

language department in favor of strictly study abroad programs for their students. Others might follow suit as the tail end of the typographic culture finally gives way to the electronic or cyber culture, which incidentally corresponds with the globalization of education.

### **Peaceful Coexistence: Windmill or Giant**

This long essay has been an attempt to assess the present state of democracy after the tragic events of September 11, 2001, and what we have to look forward to in the remainder of the 21<sup>st</sup> century. Not since the Pearl Harbor attacks had the U.S. suffered such a devastating blow to its democratic institutions. We can no longer afford to cower, like Sancho, and refrain from attacking the windmills of racism, bigotry, discrimination, poverty, and all the other forms of social injustice that ought not to have a place in a pure democracy. Perhaps the windmills will turn into real giants, those that threaten with extinction the very essence of human civilization. "Peaceful coexistence" alone will guarantee the survival of the human race.

Some literary critics view Don Quixote as a romantic hero because of his dream world and pervasive idealism. At least one has expressed quite the opposite view. The romantics fled from reality into an ideal world. Don Quixote did not flee from reality, but rather slammed headlong into it, in the form of the resisting windmills. "To right the unrightable wrong" and "to go down into hell for a heavenly cause", as the lyrics of *Man of la Mancha* tell us, does not have to be an impossible dream, or worse, "a dream deferred". No wrong is unrightable. Peaceful coexistence, at the local as well as the global levels, is not an impossible dream.

Peaceful coexistence will be achieved and maintained when the people of the world finally learn to live with each other's differences; diversity is a fact of life in the high-mobility world in which we live. I may not like the person I work with or always see eye-to-eye with my boss, but peaceful coexistence requires that I learn to work and live with those that think, feel, and act differently from me. I must admit that to the other person I am just as different as the other person is to me. It may be a difficult task, to be sure, but certainly not an impossible dream. Let us keep alive Dr. King's dream, and let us heed the terrible warning of the poet Langston Hughes. Peaceful coexistence is not an impossible dream, but a dream come true.

## Conclusion

I would like to conclude with a few more interrogatives. Does the death of Don Quixote really mean that common sense will prevail in all our human endeavors? Does Cervantes' *writing* of the book and Don Quixote's *riding* Rocinante really mean the eventual *righting* of the social wrongs that plague our society? Is peaceful coexistence a mirage, an oasis in the desert, an impossible dream beyond our grasp, or is it a reality at our reach just waiting for our next technological extension?

I believe the key lies in a conscious effort to assess our cultural identities, diachronic and synchronic, whose chief aim would be to en flesh the spirit of the phrase *E pluribus unum*, and thereby achieve once and for all the heretofore illusive "peaceful coexistence". Let us remember that, as Don Quixote said, "we are the offspring of our actions", and that "Nothing comes out of nothing", in King Lear's words.

## NOTES

<sup>1</sup> On the occasion of the 4<sup>th</sup> centenary of the publication of *Don Quixote*, Part I (1605-2005), the Spanish Royal Academy (*Real Academia Española*) published a new edition, with three introductory essays by noted Hispanists; the text and notes are by its editor, Francisco Rico.

<sup>2</sup> It is beyond the scope of this essay to provide an *apparatus criticus* on Cervantes' great work. After 400 years of critical response to this novel, an attempt to read all that is of substance on *Don Quixote* would be in itself a "Quixotic" venture, let alone an attempt to say anything new about it. Commentaries on *Don Quixote* would probably be only second in number to those of the Bible. And there are probably just as many diverse interpretations.

<sup>3</sup> This idea was amply discussed by the members of Spain's Generation of 1898, especially Miguel de Unamuno, in what they called *intrahistoria*. The big events of History are compared to the large, visible waves on the surface of the sea; the mass of countless little everyday events that make up the fabric of life (*la tradición eterna*) lies beneath the surface of the waves, unseen and undetected, yet they move the wheels of History.

<sup>4</sup> A good recent source on the subject is Adam Zamoyski, *Moscow 1812: Napoleon's Fatal March* (London: HarperCollins, 2004).

<sup>5</sup> Thereby is *Don Quixote* considered by Maeztu a "decadent" work, the character being a symbol of a declining empire. Just like the early Unamuno called for the death of Don Quixote, other members of the Generation of 1898 called for seven locks for the tomb of El Cid, Spain's hero of the Reconquest. The idea was that the age of heroes was past, and the country must begin anew with new programs and ideals, rather than rest upon the laurels of a former age of conquests, reconquests, and New World *conquistadores*.

<sup>6</sup> Jose Ortega y Gasset, in his *España Invertebrada*, questions the validity of a reconquest that takes nearly eight centuries to accomplish. His point is, of course, that Spain lacked what he called *los mejores*, the best, that is, the "select



minority” that he would later develop in *La rebelión de las masas* (“The Rebellion of the Masses”). In Ortega’s view, Spain was inveterate, that is, without a backbone, because of *la ausencia de los mejores* (“the absence of the best”); unlike other European countries, Spain’s feudal system was essentially ecclesiastically-driven throughout the Middle Ages.

<sup>7</sup> Marshall McLuhan, *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man* (Toronto: University of Toronto Press, 1962). See also *Understanding Media: The Extensions of Man* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1964). In these two books, the puzzling phrase “the medium is the message” became in a later work “the medium is the massage”. The latter has to do with the manipulating effects of the mass media. The media, of course, is the one institution that best guarantees the democratic process. It has to be a “free” press, where all points of view are entertained equally. Freedom of the press and freedom of speech (or expression) are two key elements in the continuity of a healthy democracy.

<sup>8</sup> For those interested in the subject, these are highly recommended: Albert B. Lord, *The Singer of Tales* (New York: Atheneum, 1974); Walter J. Ong, S.J., *The Presence of the Word: Some Prolegomena for Cultural and Religious History* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1981); by the same author, *Orality and Literacy: The Technologizing of the Word* (London and New York: Methuen, 1982); Claude Lévi-Strauss, *The Savage Mind* (Chicago: The University of Chicago Press, 1962); by the same author, *Myth and Meaning: Cracking the Code of Culture* (Toronto: University of Toronto Press, 1978); Jacques Derrida, *Of Grammatology* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1976).

<sup>9</sup> Ferdinand de Saussure, *Curso de lingüística general* (Buenos Aires: Editorial Losada, S.A., 1945).

<sup>10</sup> Leonard Schlain, *The Alphabet Versus the Goddess: The Conflict between Word and Image* (London: Penguin Books, 1998).

<sup>11</sup> Leonard Schlain (*op. cit.*) has pointed out that in both ancient and modern art a vagina is depicted bearing a row of teeth. The teeth, like the phonetic alphabet and the phalanx, are known to wield tremendous crushing power; this power resided with the male in male-dominated cultures. The frightening power of the vagina with teeth was always a threat to the male population, castration being one of man’s greatest fears.

<sup>12</sup> A fundamental study on Cervantes’ impact on the members of the Generation of 1898 is that of Paul Descouzis, *Cervantes y la generación del 98: La cuarta salida de Don Quijote* (Madrid: Ediciones Iberoamericanas, S.A., 1970).

<sup>13</sup> The one scholar who has contributed the most to the Cid story, both the historical Cid and the legendary Cid, was the Spaniard don Ramón Menéndez Pidal, especially in his *La España del Cid*, 2 Vols. (Madrid: Espasa-Calpe, S.A., 1969); more recently, another Spaniard from Burgos (the Cid’s adopted city!) has given a very accurate account of the historical Cid. See Gonzalo Martínez Díez, *El Cid histórico* (Barcelona: 1999). Although Martínez Díez departs in some areas from the interpretations of the *maestro*, he cannot help but recognize the enormous debt owed to Menéndez Pidal in matters of Cidian research. Don Ramón’s massive scholarship will likely remain influential for years to come. A less erudite but valuable study is that of Stephen Clissold, *In Search of the Cid* (New York: Barnes & Noble Books, 1994). See also the recent historical novel by José Luis Corral, *El Cid* (Barcelona: Edhasa, 2000).

<sup>14</sup> Walter Starkie, *The Road to Santiago: Pilgrims of St. James* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1965).

<sup>15</sup> See John J. Allen, *Don Quixote: Hero or Fool? 2 Parts* (Gainesville, Florida: University Presses of Florida, 1969 and 1979).

<sup>16</sup> “What happens to a dream deferred?/Does it dry up/like a raisin in the sun?/Or fester like a sore-/and then run?/Does it stink like rotten meat?/Or crust and sugar over-/like a syrupy sweet?/Maybe it just sags/like a heavy load./Or does it explode?” Did the “American Dream” explode on 9-11?

<sup>17</sup> Another popular film musical of the sixties was “Finian’s Rainbow”. An Irish adventurer comes to America in search of the gold at the end of the rainbow. There he meets people who are also in search of the proverbial “American Dream”. One of the theme songs says, “Look, look to the rainbow! Follow the fellow who follows a dream!” Part of the message of that musical is a bitter condemnation of white America’s racist attitudes, a prophetic fulfillment of another (Martin Luther) King’s “I have a dream” ideal.

<sup>18</sup> It is significant that in Cervantes’ time windmills were one of the latest forms of agro technology (from Holland, one of Spain’s possessions in the Low Countries), where wind energy is harnessed in the service of the economy; it was another of McLuhan’s “extensions of man”.

<sup>19</sup> In his book *Don Quixote: the Quest for Modern Fiction* (Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc., 1990), Carroll B. Johnson tells us that each generation of readers of Cervantes’ great novel must bring to the text the experiences lived by that generation. The same is true of each individual reader. One cannot help but ponder the meaning of September 11 for the people of the West, and read it into our all-time classics. A view from the twin towers is perhaps one such compelling reading of Cervantes’ masterpiece.

<sup>20</sup> See Felipe Fernandez Armesto, *The Americas: The History of a Hemisphere* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2003).

<sup>21</sup> See Gordon G. Globus, *The Postmodern Brain*. (Amsterdam/Philadelphia: Johns Benjamin Publishing Company, 1995). Globus’ work is a result of the contributions made to “advances in consciousness research”, arising from the discipline of psycholinguistics. See also Ralph D. Ellis, *Questioning Consciousness: The Interplay of Imagery, Cognition, and Emotion in the Human Brain* (Amsterdam/Philadelphia: Johns Benjamin Publishing Company, 1995).

<sup>22</sup> An excellent study on the subject is Jane S. Gerber, *The Jews of Spain: A History of the Sephardic Experience* (New York: The Free Press, 1994).

<sup>23</sup> A little-known custom outside of Puerto Rico is the *baquiné*, a socio-religious ritual conducted by the family and friends upon the death of a child. The child’s small body is placed on a table strewn with flowers. The family and friends sing and dance all night, while the mother grieves audibly while drinking and dancing. We are in debt to *Areyto* and other folk cultural groups for the dramatic reenactments of the *baquiné*. Although the high rate of child mortality has been considerably reduced in the West, it is still a tragic reality in other parts of the world.

## REFERENCES

- Allen, John J. 1979. *Don Quixote: Hero or Fool?* Gainesville, Florida: University Presses of Florida.
- Blanco Aguinaga, Carlos. 1998. *Juventud del 98*. Madrid: Taurus.

- Brenan, Gerald. 1969. *The Spanish Labyrinth: An Account of the Social and Political Background of the Spanish Civil War*. London: Cambridge University Press.
- Castro, Américo. 1962. *La realidad histórica de España*. México, D.F.: Editorial Porrúa.
- Cervantes, Miguel de. 2004. *Don Quijote de la Mancha*. Edición del IV Centenario. Real Academia Española. Edición y notas de Francisco Rico. Madrid: Alfaguara.
- Clissold, Stephen. 1994. *In Search of the Cid*. New York: Barnes and Noble Books.
- Corral, José Luis. 2000. *El Cid*. Barcelona: Edhasa.
- De Maeztu, Ramiro. 1963. *Don Quixote, Don Juan y La Celestina*. [Essay]. Madrid: Espasa-Calpe.
- Derrida, Jacques. 1976. *Of Grammatology*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Descouzis, Paul. 1970. *Cervantes y la generación del 98: La cuarta salida de Don Quijote*. Madrid: Ediciones Iberoamericanas.
- Ellis, Ralph D. 1995. *Questioning Consciousness: The Interplay of Imagery, Cognition, and Emotion in the Human Brain*. Amsterdam/Philadelphia: Johns Benjamín Publishing Company.
- Fernández Armesto, Felipe. 2003. *The Americas: The History of a Hemisphere*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Gerber, Jane S. 1994. *The Jews of Spain: A History of the Sephardic Experience*. New York: The Free Press.
- Globus, Gordon G. 1995. *The Postmodern Brain*. Amsterdam/Philadelphia: Johns Benjamín Publishing Company.
- Gullón, Ricardo. 1969. *La invención del 98 y otros ensayos*. Madrid: Editorial Gredos.
- Johnson, Carroll B. 1990. *Don Quixote: The Quest for Modern Fiction*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- Lain Entralgo, Pedro. 1967. *La generación del noventa y ocho*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Lévi-Strauss, Claude. 1962. *The Savage Mind*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lord, Albert B. 1974. *The Singer of Tales*. New York: Atheneum.
- Marías, Julián. 2000. *The Christian Perspective*. Houston, Texas: Halcyon Press.
- Martínez Díez, Gonzalo. 2000. *El Cid histórico*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Martínez Ruiz, José ("Azorín"). 1969. *La generación del 98*. Salamanca: Biblioteca Anaya.
- McLuhan, Marshall. 1962. *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press.
- McLuhan, Marshall. 1964. *Understanding Media: The Extensions of Man*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- McLuhan, Marshall and Quentin Fiore. *The Medium is the Massage: An Inventory of Effects*.
- Menéndez Pidal, Ramón. 1969. *La España del Cid*, 2 Vols. Madrid: Espasa-Calpe.

- Ong, Walter J. 1981. *The Presence of the Word: Some Prolegomena for Cultural and Religious History*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ong, Walter J. 1982. *Orality and Literacy: The Technologizing of the Word*. London: Methuen.
- Ortega y Gasset, José. 1972. *España Invertebrada: Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Raley, Harold. 2001. *The Spirit of Spain*. Houston, Texas: Halcyon Press.
- Raley, Harold. 1969. *La rebelión de las masas*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Saussure, Ferdinand de. 1945. *Curso de lingüística general*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Shaw, Donald. 1989. *La generación del 98*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Shlain, Leonard. 1998. *The Alphabet Versus the Goddess: The Conflict between Word and Image*. London: Penguin Books.
- Stavans, Ilan. 2003. *Spanglish: The Making of a New American Language*. New York: HarperCollins.
- Starkie, Walter. 1965. *The Road to Santiago: Pilgrims of St. James*. Los Angeles: University of California Press.
- Tuñón de Lara, Manuel. 1971. *Medio siglo de cultura española (1985-1936)*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Unamuno y Jugo, Miguel de. 1968. *En torno al casticismo*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Zamoyski, Adam. 2004. *Moscow 1812: Napoleon's Fatal March*. London: HarperCollins.

## **ABOUT THE AUTHOR**

*Eliezer Oyola* was born in Humacao, Puerto Rico December 22, 1944. From 1963-1968 he attended the University of Maryland, earning the B.A degree in French and Spanish in 1968. He married Milta Cerna Martínez, from El Salvador, on March 16, 1968. After two years of military service in the U.S. Army, he returned to the University of Maryland, where he completed the Master of Arts degree in 1972 and the Ph.D. degree in 1974. His first teaching assignment was at Union University in Jackson, Tennessee (1974-1975). In the fall of 1976 he joined the faculty at Evangel University (then College). He finished two sabbaticals in Spain, one during the academic year 1984-85 (when he did research on Juan Ruiz's *Libro de Buen Amor*) in the Madrid area, and one during Spring and Summer of 2004 in Salamanca (when he did research on Unamuno's *El Cristo de Velázquez* at the Casa-Museo Unamuno in Salamanca). Some of his scholarly work includes a book on Spanish medieval literature, a book on Spanish grammar, several articles on various literary themes, and numerous papers presented at national and international conferences. He is also interested in creative writing, mostly poetry, in Spanish and in English. And he is currently working on a biographical novel titled *I am Still Puerto Rican*, a take-off from Esmeralda Santiago's *Cuando era puertorriqueña*.

# GOBERNABILIDAD, ÉTICA Y PROFESIONALISMO

*Leonides Santos y Vargas*

---

## **Introducción**

Uno de los temas centrales en los debates y proyectos que inciden en la coyuntura mundial contemporánea, tiene que ver con la formación y el desempeño de los gobiernos democráticos, la incorporación de principios en los mismos, la garantía eficaz de derechos, y el desarrollo de instituciones y políticas que propicien el avance integrado, equitativo y sustentable de los grupos humanos. Independientemente de las interpretaciones y polémicas que esta temática –y las políticas asociadas a la misma– representan en diversas localidades del globo, es cierto que se difunden principios generales, sobre los cuales han surgido niveles de consenso altamente significativos. A manera de ejemplo, todo sistema político establecido y organizado debe conformar una estructura de gobernanza legal y generalmente aceptada. Mientras no haya conflictos generalizados entre los actores sociales, se podría afirmar que hay gobernabilidad. Decir que en una circunstancia socio-política hay gobernabilidad quiere decir que allí es fácil, o posible, ejercer las funciones y responsabilidades de gobernar. Ahora bien, cuál sea el tipo de gobernabilidad deseable parece ser una cuestión de valoraciones y de posturas ideológicas de los que analizan el fenómeno.

En el seno de sociedades formalmente democráticas hay un punto de vista conservador que evalúa las prácticas de la gobernabilidad desde la perspectiva de la élite dominante; hay otra visión más liberal y comprensiva que involucra en la gobernabilidad a todos los actores de la interacción social que define la vida en sociedad. Los que favorecen una estructura capitalista en la conformación de la sociedad, en la que las leyes del mercado determinen primariamente el rumbo de las políticas sociales, son partidarios de un *Estado mínimo* que intervenga lo menos posible en las medidas de ajustes de la economía. Por otro lado, los teóricos marxistas han sido los exponentes más radicales de la necesidad de un Estado centralizado, en el cual supuestamente no habrán clases económicas dominantes que exploten al proletariado.

En ese estado igualitarista todos los ciudadanos serán iguales y la propiedad individual será sustituida por la propiedad social de todos los medios de producción. Si los partidarios del Estado mínimo critican la situación de ingobernabilidad que se percibe en las democracias como debida a la frecuente e innecesaria intervención del Estado, los marxistas aducen que la ingobernabilidad creciente se debe a que el Estado no interviene lo suficiente en pautar el rumbo de la sociedad.

En el fondo, los señalamientos de que hay una crisis de gobernabilidad, o la afirmación de que tal país no es gobernable, parte de la premisa implícita de que hay un modelo perfecto de gobernabilidad contra la cual contrastar las prácticas de la gobernanza que se critica en el presente. Por otro lado, es probable que en algunos casos la queja de ingobernabilidad provenga de parte de funcionarios que no han sido capaces de lidiar eficazmente con situaciones de conflictos motivados por la insatisfacción generalizada en el seno de grandes sectores de la comunidad en relación a políticas públicas o decisiones de agencias e instituciones del Estado en un momento dado. Ante semejante cuadro de posiciones teóricas, pienso que lo más realista es aceptar que en toda sociedad políticamente organizada hay espacios de gobernabilidad y espacios de ingobernabilidad. La gobernabilidad armónica y perfecta es una utopía que sirve el propósito de inspirar propuestas de proyectos sociales, pero describe una situación históricamente no realizada ni realizable.

En lengua castellana se habla de *gobierno*, de *gobernanza*, del *arte de gobernar*, y en las últimas décadas, se ha hablado más frecuentemente de *gobernabilidad* sin que se haya precisado qué debe entenderse exactamente por el término. En algunos escritos se da la impresión de que es un juicio valorativo por oposición a la “ingobernabilidad”. Luego parecería que es positivo la gobernabilidad y negativo la situación de ingobernabilidad. Para algunos anarquistas probablemente sea positivo el hecho de que se desestabilice la autoridad de los que piensan que gobernar significa el ejercicio de la autoridad ejecutiva de los funcionarios con una visión jerarquizada de la autoridad.

Ante el hecho de la ambigüedad del término, algunas organizaciones han intentado formular definiciones operativas acerca del concepto de gobernabilidad. El Grupo de Gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial (fundado hacia 1994), define gobernabilidad como el conjunto de...

... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye: (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, (ii) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.<sup>1</sup>

Esa definición refleja el interés en enfatizar la estabilidad de los gobiernos nacionales de manera que la vida económica se realice sin perjuicio de los intereses del mercado que es lo que, a fin de cuentas, interesa a organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como a instituciones privadas que participan en el mercado de bonos. La situación de gobernabilidad, entendida como estabilidad en la continuidad del orden político particular de la nación evaluada, se utiliza para aprobar préstamos, financiar desarrollos y para aprobar la emisión de bonos a largo y corto plazo. No hay dudas de que las instituciones financieras de alcance global se han convertido en una estructura de gobernabilidad ellas mismas, y que en buena medida, le dictan pautas a las naciones y agencias gubernamentales que interesan financiamiento de proyectos para los cuales no se dispone de fondos de inmediato.

Otra visión más o menos conservadora es la que comunicaron en la década de los setenta otros autores, entre los que se encuentra Samuel Huntington. Se aducía que la crisis de gobernabilidad, sobre todo, en las sociedades democráticas de esa década, se explicaba por razón de la promoción del individualismo y la igualdad entre los ciudadanos y las demandas que constantemente se hacían al Estado en términos de una mayor justicia social. El hecho de no poder satisfacer las constantes peticiones cívicas de redistribución de la riqueza, en circunstancias en que la economía atravesaba por momentos de insuficiencia para satisfacer tantas demandas sociales, restaban legitimidad a la autoridad del gobierno. El surgimiento de un pluralismo ideológico y ético, las demandas por nuevos derechos civiles, las demandas en corte por impericia de todo tipo, los señalamientos frecuentes de violaciones de derechos humanos, así como la aparición de nuevos actores sociales que históricamente se habían mantenido marginados, hacen del conflicto la nota más conspicua en los titulares de prensa desde esa década para acá. La gobernabilidad vertical se sentía amenazada e impotente ante el reclamo de una gobernabilidad más horizontal en la cual todos los actores sociales: sociedad civil,

obreros, intelectuales, empresarios, organizaciones cívicas y profesionales reclaman el derecho de aportar su insumo a la conducción de los asuntos públicos.

Otros procesos mundiales, como la llamada globalización, sobre todo la globalización de los mercados, limitan cada vez más la capacidad del Estado político tradicional de hacerse cargo, en solitario, de orientar la vida económica. Algunos filósofos, pensadores políticos y estudiosos de la sociología y la economía intentan diagnosticar cuáles son las causas y las consecuencias de los cambios en la visión ciudadana en torno a la gobernabilidad. Demás está decir que para los partidarios de la gobernabilidad democrática que postulan un modelo de democracia participativa, las definiciones e interpretaciones mencionadas arriba no dicen todo lo que implica la gobernabilidad.

A pesar de que en la actualidad el tema de la gobernabilidad ha desarrollado cierto protagonismo conceptual en el debate intelectual sobre el rumbo que deben seguir las sociedades y las organizaciones que las componen, tal preocupación no es realmente nueva. Desde la Antigüedad Clásica, los pensadores indagaban en torno a la mejor manera de organizar la convivencia humana desde el momento mismo en que nuestra especie dejó las cuevas y las sabanas de caza, y se asentó en comunidades que se han multiplicado y evolucionado hasta constituir los conglomerados humanos tan complejos y diversos del presente.

### **Visiones del pasado**

A partir del hecho de que la especie humana comenzó a vivir en grupos, y a medida que esos grupos se tornaron más numerosos, se percibió la necesidad de establecer un orden social que permitiera la convivencia. Lo que comenzó como clanes de familias, tribus y aldeas, eventualmente se convirtió en polis y posteriormente en naciones y uniones de naciones. Según hipotetizó Thomas Hobbes, para evitar una situación de guerra de todos contra todos -hacia lo que impulsaba la vida en estado de naturaleza en la cual la vida era torpe y violenta- las primeras organizaciones humanas convinieron en identificar a líderes que se encargarían de ordenar la vida en comunidad. En distintas etapas y contextos posteriores tales líderes recibían el calificativo de caciques, jefes, reyes, tiranos, zares, faraones, emperadores, gobernadores o presidentes. Mediante una especie de contrato original se convino en que el control de la violencia sería delegado mediante un acto de enajenación de los poderes que los individuos



aisladamente pudieran tener, a los dirigentes políticos que administrarían el monopolio de la violencia.

Podemos inferir, pues, que temprano en la historia humana se percibió la necesidad de establecer un sistema de gobierno que fuera eficaz en controlar la belicosidad de individuos, bandas o pandillas que amenazaran la vida, propiedad y bienestar de la colectividad organizada. La historia da cuenta de los múltiples modelos de organización política ensayados por la humanidad para hacer posible el funcionamiento efectivo de las actividades de sustento, albergue, protección y reproducción de la especie. La justificación para el modelo organizacional adoptado para preservar el orden establecido variaba desde explicaciones mitológicas, abuelgo, derechos de conquista en algunos casos y hasta teorías más sofisticadas que alegaban que el orden social vigente en cada caso tenía su fundamento en el orden natural. Por siglos se creyó que los reyes, por ejemplo, tenían un derecho divino a exigir la sumisión absoluta de parte de los súbditos. Recuérdese el caso de los faraones egipcios, o el de los emperadores japoneses (que según las creencias niponas antiguas, descendían del Sol). Por otro lado, tomemos nota de lo que afirmaba Pablo, de la Iglesia cristiana primitiva, quien sostenía como doctrina que toda autoridad viene de Dios.

En muchas de esas sociedades antiguas, la gobernabilidad se facilitaba porque en esos contextos la autoridad para mantener el orden social establecido derivaba de tales consideraciones metafísicas y/o religiosas. No es de extrañar que una vez aceptadas esas premisas fundantes, las tradiciones y narrativas comunitarias que se iban coagulando en torno a los fundamentos metafísicos, míticos y religiosos, se encargaran de ofrecer continuidad en el tiempo a esos modelos de gobernabilidad. El imaginario social, el ethos y las valoraciones socialmente compartidas legitimaban el orden vigente y las funciones de la gobernabilidad política. Es racionalmente concebible afirmar que sin el concurso de un ethos comunitario, las muchas modalidades de gobernabilidad en el pasado y el presente, no son posibles.

Grecia es probablemente el referente occidental obligado para entender cómo a partir del rechazo de un sistema aristocrático inspirado en una moral heroica (según la patentiza Homero en la *Iliada*), se construyó una teoría según la cual los hombres libres decidirían en asambleas de pueblo cómo y por quien querían ser gobernados. En esa primera etapa de la democracia griega, experiencia que aún sirve de modelo mítico en Occidente, no

participaban las mujeres, los extranjeros y mucho menos los esclavos.

Cualquier texto de historia universal que consultemos, narra cómo cada pueblo y nación en el planeta, ha evolucionado en sus prácticas de gobernanza. La organización del poder en cada caso se apoyaba sobre los cimientos del ethos que articulaba la vida de sus constituyentes. Los disloques sociales, las revoluciones, los estados de crispación social descritos como acaecidos en el pasado, han ocurrido precisamente cuando la estructura, acciones, personas y decisiones pierden la sintonía con el ethos prevaleciente en unos casos, o porque chocan con el ethos emergente, en otros. A partir del ethos emergente se articulan otras visiones alternas, revoluciones y expresiones colectivas que revisan el ethos anterior, y como resultado, se cambian las estructuras y orientaciones conceptuales para hacer posible la gobernabilidad en un contexto nuevo de valoraciones.

### **La dimensión ética de la gobernabilidad**

Que la gobernabilidad se asienta en un sustrato ético necesario, es un hecho que se puede apreciar en la descripción que del funcionamiento de las sociedades del pasado nos han llegado en crónicas y narraciones históricas. La democracia ateniense del siglo V (A.C.), por ejemplo, y la que Pericles elogiaba en contraposición al sistema aristocrático de guarnición militar espartana, aportó una perspectiva nueva de cómo organizar la gobernabilidad política. Con las limitaciones que en retrospectiva manifiesta el modelo de democracia ateniense, en Occidente el ensayo griego ha servido como mito e inspiración conceptual de la Revolución Estadounidense, la Revolución Francesa y de múltiples otras revoluciones y evoluciones políticas en naciones independientes de las que da cuenta la historiografía política.

Para Platón, sin embargo, la democracia ateniense no le inspiró gran confianza, pues permitió que la muchedumbre cometiera atrocidades, como se ejemplifica en el juicio y posterior condena a muerte de Sócrates -considerado uno de los hombres más sabios en la historia de la humanidad-. Esa percepción negativa de Platón le sugirió la necesidad de visualizar un modelo alternativo que fuera racional y éticamente sostenible. Le parecía a Platón que el Estado había que fundarlo sobre bases éticas claramente identificables de manera que pudiera afirmarse que tanto el individuo como el colectivo político son “justos” y que trabajan para propiciar el mayor grado de felicidad colectiva. La

anarquía y desorden a los que era proclive el populacho griego y que promovían los demagogos de la época, sólo se podrían evitar si se refundaba el Estado sobre bases más duraderas.

En la obra, *La república*, se intenta dar respuesta a la pregunta ¿qué es la justicia?, y como consecuencia práctica ¿cómo se organiza una sociedad justa? En dicho diálogo, uno de los protagonistas, el sofista Trasimaco, afirma con vehemencia que la justicia se define en términos de lo que conviene al más fuerte. Es decir, la centralización del poder en manos de los más fuertes es lo que determina qué es lo justo, lo permitido, lo esperable, lo deseable. Del hecho de que históricamente una minoría de aristócratas, guerreros y oligarcas dominaran a la mayoría de la población, se desprende (para Trasimaco y los que así piensan) la conclusión de que, porque siempre ha sido así, por lo tanto, así debe ser (falacia del *post hoc, ergo propter hoc*). Pero también, tal razonamiento se puede entender como el uso de la llamada “falacia naturalista” de que de un *es* (o de un siempre ha sido así) se deriva un *debe*. El sofista justifica así la desigual distribución del poder entre los integrantes de una comunidad. Para el sofista no hay un sustrato metafísico racionalmente corroborable, como pretendía argumentar Sócrates.

Glaucón (otro de los sofistas que participa en el debate del diálogo mencionado arriba) afirma que es más feliz el que practica la injusticia que el que se deja llevar por los controles éticos de la justicia según la concibe Sócrates. Para ilustrar que el hombre naturalmente prefiere la injusticia, Glaucón narra el mito de Gíges. Gíges era un pastor de los rebaños del Rey de Lidia, y un día mientras cuidaba su rebaño, se enfrenta a una borrasca y ocurre un temblor de tierra que abre el terreno en donde estaba. Gíges cae en una hendidura del terreno en el interior del cual encontró el cadáver de un hombre gigante que tenía un anillo en uno de sus dedos. Gíges se apodera del anillo y regresa al grupo de compañeros pastores. Mientras está con ellos, accidentalmente mueve el anillo en sus dedos y se da cuenta de que al girar la piedra del anillo hacia dentro, Gíges se torna invisible. Repite varias veces la experiencia y se convence de que al girar el anillo en sus dedos, se vuelve invisible. Motivado por ese nuevo poder, pide a sus compañeros que le incluyan en el grupo que le informará al Rey de Lidia sobre el estado de sus ganados. Una vez en el interior del palacio, Gíges se torna invisible y corrompe a la Reina y la convence de que entre ambos maten al Rey y se queden con el trono. Según Glaucón, si todos fuéramos como Gíges, aprovecharíamos

ese poder en nuestro propio interés y quedaríamos impunes de los actos injustos que se cometerían, pues esa es nuestra naturaleza.

Luego de un acalorado debate con sus interlocutores, Sócrates (Platón, realmente) aparenta convencer al grupo de debatientes que participa en el diálogo, de que más que una sociedad basada en la aristocracia del poder y la riqueza, la sociedad ideal es aquella en la cual cada ciudadano realiza en el colectivo las tareas y funciones para las que, por naturaleza, es más apto. En toda polis se necesitan trabajadores que se caractericen por la moderación en la satisfacción de las necesidades y urgencias humanas, y que por su apego a las cuestiones más pragmáticas y apremiantes, deberán dedicarse a la agricultura, la construcción, el comercio, etc. De entre los hijos de la clase productora se escogerían aquellos que, además de ser moderados, sean valientes, es decir, que por su impetuosidad y temperamento, así como su predilección por la vida activa, estarán mejor cualificados para dedicarse a la defensa de la polis. Los jóvenes en los que sobresalga el ímpetu y la fuerza de temperamento, serán educados en la virtud de la valentía para que se dediquen a la defensa de la ciudad. Según el modelo platónico, los soldados (policías, guardianes, etc.) deberán ser a la vez moderados y valientes. Habrá entre la clase de los guardianes un grupo que, en adición a ser moderados y valientes, manifestarán una mayor inclinación y capacidad para la vida contemplativa, es decir, para el estudio y la búsqueda del conocimiento (la sabiduría). Éstos deberán ser capacitados para asumir la responsabilidad de gobernar y de administrar las múltiples agencias que toda polis necesita como parte de su organización interna.

El supuesto del modelo platónico es que las virtudes de la moderación, la valentía y la sabiduría en el individuo producirán, como resultado lógico, un colectivo de ciudadanos más justos. Se deduce de lo anterior que el Estado político -que es una especie de alma individual magnificada- será más justo en la medida en que cada ciudadano realice aquello para lo cual sus virtudes y talentos individuales mejor le cualifiquen. En dicho modelo, la gobernabilidad de la polis será posible, gracias a que está organizada sobre bases éticas y a que sus ciudadanos han sido educados para ejercer sus funciones en proporción a sus aptitudes y en arreglo a las virtudes que adornan su clase social. El modelo platónico es un sistema meritocrático (una especie de aristocracia del mérito intelectual y ético) en el cual sería antiético ejercer funciones para las cuales no se tiene la aptitud intelectual y la

virtud ética correspondiente. El equilibrio social, tan necesario para hacer posible la gobernabilidad será un producto de la educación de los niños, los hombres y las mujeres, de tal manera que se asegure que la acción individual de los ciudadanos concurra a lograr un estado de homeostasis social. (Ver diagrama que he incluido como nota al final de este escrito)<sup>2</sup>. Como dato curioso, permítaseme destacar que en la polis de Platón, a pesar del énfasis en la ética, *sólo los políticos y los médicos estarían autorizados a mentir en algunos casos*.

Desde una perspectiva más realista, uno de los discípulos más famosos de Platón, Aristóteles, a propósito de analizar la vida política, coincidió con su maestro en el sentido de que toda polis (gobernabilidad) debe configurarse sobre bases éticas. En su obra *Ética Nicomaquea* afirma:

A lo que creemos, el bien de que hablamos es de la competencia de la ciencia soberana y más que todas arquitectónica, la cual es, con evidencia, la ciencia política... Desde el momento que la política se sirve de las demás ciencias prácticas y legisla sobre lo que debe evitarse, el fin que le es propio abraza los de todas las otras ciencias, al punto de ser por excelencia el bien humano... Es cosa amable hacer el bien a uno sólo; pero más bella y más divina es hacerlo al pueblo y a las ciudades.<sup>3</sup>

Aunque en la praxis social histórica la ética no ha sido necesariamente el sustrato de las motivaciones de los gobernantes, ni la de los gobernados, el desahucio teórico definitivo de la ética de la praxis política fue formulado por Nicolo Machiavelli. A partir de Machiavelli se acepta que la pulcritud y la virtud ética en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes (mucho antes de lo que Machiavelli postulara) ha sido más la excepción que la regla. A nombre de lo que hoy se conoce como la gobernabilidad, Machiavelli no escribió sobre *cómo deberían conducirse* honorablemente las cuestiones de Estado, sino describir *cómo de hecho ocurren*, de manera que todo príncipe en las naciones-estados de su época supiera cómo debe actuar si quiere prevalecer en las luchas de poder. Las *razones de Estado* eran más importantes que la fundamentación ética de las decisiones mismas. Esto significaba que el fin justificaba cualquier medio que el gobernante estimara necesario utilizar para mantener el poder del Estado. Sostenía Machiavelli, que los hombres por lo general juzgan por sus ojos y que la gente común se deja impresionar por las apariencias y los resultados<sup>4</sup>. Incluso, un estrategia

maquiavelino no tendría reparos en recomendar a un gobernante, o aspirante a serlo, que como parte de su estrategia política adopte un discurso moralista si ello contribuye a lograr sus objetivos políticos. Es evidente el origen en la sofística griega de estas ideas y guardan cierto parecido con las premisas no articuladas que un observador atento puede inferir en el tipo de publicidad que realizan los partidos políticos en las campañas eleccionarias en el mundo actual. No es de extrañar que muchos expertos en publicidad y mercadeo de imágenes políticas tengan a *El Príncipe* como su libro de cabecera.

### **Basamento ético de la gobernabilidad democrática**

Que la ética debe recuperarse como el criterio legítimamente de la gobernabilidad es lo que los nuevos movimientos cívicos y de acción social reclaman a propósito de la promoción de desarrollos urbanos, científicos, biotecnológicos, de telecomunicaciones, de la gerencia corporativa global. Son temas que comportan gran interés público global y local. Los llamados a la transparencia en las acciones de los gobiernos, la creación de organismos que velen por el interés cívico, en oposición incluso a decisiones de funcionarios del Estado; los casos sonados de escándalos corporativos en el sector privado (como los de la Enron); la discusión pública sobre las consecuencias probables del calentamiento del planeta; los cambios en la orientación política de países importantes de Latinoamérica como: Venezuela, Bolivia, Chile, Uruguay, Argentina y Ecuador; cambios motivados por el efecto depredador de las transnacionales del mercado globalizante y por pactos comerciales con naciones poderosas que sólo parecen favorecer a otras naciones más poderosas. Toda esa temática refleja en el fondo, la insatisfacción con el orden político tradicional y el surgimiento de un nuevo sentido de responsabilidad político-cívica que reclama un tipo de gobernabilidad que incluya a la sociedad civil como el interlocutor fundamental para la toma de decisiones. Los pueblos quieren decidir, en ambientes de libertad ciudadana, lo que ellos entiendan es lo mejor para la comunidad. Esto es lo que favorecen aquellos que promueven la gobernabilidad de la democracia participativa.

En asuntos ambientales, en salubridad pública, en la conducción de la educación de las generaciones jóvenes, en la confección del código civil y criminal, en el ordenamiento de las estructuras legislativa y ejecutiva, en la crítica a decisiones judiciales que no parecen responder a la sensibilidad de la justicia,

los voceros de la sociedad civil exigen que se revisen y transformen las estructuras y procesos de gobernabilidad. Es obvio que el ethos emergente de un modelo participativo requiere la evolución cualitativa de las estructuras de los partidos políticos y las prerrogativas ejecutivas de los gobiernos. Es probable que a partir de estos nuevos desarrollos de la conciencia ética ciudadana, caracterizada por una mayor orientación crítica y menos indulgente con los que tienen el poder, se funde un modelo inédito de civilización política.

La necesidad de adoptar un nuevo paradigma de gobernabilidad apoyado en la ética parece ser el *leit motif* de los nuevos reclamos participativos. La sociedad civil del presente parece coincidir con la diatriba que Eugenio María de Hostos dirigió al panorama político de la época en que le tocó vivir y pensar. En efecto, decía Hostos:

La ineficacia de la moral en la política se ha convertido en regla de conducta universal. En los países poderosos y en los débiles, en las viejas nacionalidades y en las naciones recién nacidas, cuando el Estado está fundado en tradiciones, lo mismo que cuando es guiado por el derecho; si el objetivo de la política nacional es la prepotencia internacional, o si la insuficiencia de medios y recursos reduce la política a querellas de caudillos, en todas partes está la política tan divorciada de la moral, que es una prueba de incapacidad política el mostrarse inclinado a ser moral... Sólo a ignorantes absolutos o a consumados hipócritas ha podido ocurrir la idea de separar lo que es inseparable por naturaleza, y de quitar, al arte de ponderar el poder con el derecho, la dignidad que le da su origen. Política sin moral, es indignidad...<sup>5</sup>

En el contexto de la visión hostosiana de la política sustentada en la ética, cabría afirmar que la legitimidad de la gobernabilidad no se consigue con la sola adopción de medidas de eficiencia administrativa. También urge cultivar la dimensión democrática dentro de la cual se debe encuadrar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la sociedad civil. En este sentido, limitar la comprensión de la gobernabilidad a la exigencia de eficacia y eficiencia administrativa es adoptar valores que responden más a una visión utilitarista de la economía y de la gerencia política.

Una revisión de los contenidos que integran el concepto de gobernabilidad, y articulada a partir de las exigencias éticas requiere, sobre todo, lograr el encuentro y producir el difícil equilibrio entre la competencia eficiente para la administración

pública y la incorporación de la sociedad civil. En otras palabras, las estructuras de la gobernabilidad deben dar paso a un ethos participativo nuevo. El escepticismo y desconfianza del pueblo respecto a los que detentan el poder (lo que han logrado mediante el recurso de valerse de los procesos formales electorales) le ha hecho percibir que hay que transformar las estructuras viejas e insensibles para que el Estado político se convierta en una especie de “hogar público” donde el ciudadano se sienta que *pertenece* y que ese hogar público *le pertenece*<sup>6</sup>. Mientras no haya una relación de confianza entre la sociedad civil hacia los que alegaban que representan el bien común desde posiciones de gobernanza, la vida política no será del todo viable y edificante. Para que la estructura de la gobernabilidad se legitime ante la percepción de los pueblos, se hace indispensable una relación fiduciaria fortalecida por el consenso y la transparencia ética de los que gobiernan. En sociedades donde el mayor número de su población ha logrado niveles de educación y sofisticación impensados en el siglo XIX, no es tolerable ya la insensibilidad ética de la clase gobernante y la búsqueda no disimulada desde el poder de beneficios personales para sí mismo y/o para sus tribus políticas.

Así como hay un grupo de médicos sin fronteras que a nombre de la solidaridad humana ofrecen sus cuidados a los que sufren en otras latitudes, así los ciudadanos deberán traspasar las fronteras del partidismo y las ideologías para aceptar un dato tan sencillo, pero tan poco obvio, a saber: que todos somos ciudadanos de un mismo mundo y que lo que le duele al vecino, me duele también. Una frase muy elocuente dice que la “soledad duele”. Pero, también duele la injusticia, la indiferencia hacia los que sufren discriminación por razones de sexo, raza, credo, etnia, género y nacionalidad. Hay mucho de insolidaridad en la humanidad del mundo presente. La gobernabilidad local y la gobernabilidad global deberán promover una ética solidaria que fomente la coincidencia de la ética social e individual en su versión más elevada. Estamos convencidos de que será la más elevada si es la más justa, racional e inclusiva. Para lograr dicho ideal se requerirá un trabajo de construcción social de consensos éticos en la academia, en los partidos políticos y los parlamentos. La creciente complejidad del tejido social que se patentiza en los albores del siglo XXI, nos dice que hay que repensar nuestra antropolítica desde la perspectiva de la formulación de una ética que permita la religación de los seres humanos.



### **Profesionalismo y calidad pública**

Mucho del personal que conforma las oficinas y departamentos de gobierno de Puerto Rico (y en general, de muchos países) está integrado por profesionales de distinto nivel y especialidad. Generalmente, los ejecutivos de esas oficinas e instrumentalidades son también profesionales altamente especializados en las disciplinas que fundamentan los saberes de los servicios que los departamentos ofrecen. Así, en el Departamento de Salud hay médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud; en el Departamento de Obras Públicas hay ingenieros y otras ocupaciones afines; en el Departamento de Educación predominan los profesionales de la educación (docencia y supervisión) y en la Judicatura abundan los abogados en funciones de jueces, fiscales y abogados defensores, todos especializados en alguna de las áreas del Derecho.

Que la educación y entrenamiento profesional sean requisito para trabajar en la oferta de servicios que ofrece el Estado, ya es una cuestión generalmente aceptada. Pero el requisito de ser cognoscitiva y profesionalmente capacitado para insertarse en la estructura de servicios del Estado y del sector privado, cobra ahora una nueva relevancia y urgencia debido a que los nuevos modelos de desarrollo económico que están impulsando algunos países (Puerto Rico entre ellos) parten de la premisa -elevada al nivel de consigna- del surgimiento de la llamada *sociedad del conocimiento*. Es decir, ya no basta la *mano invisible*, que alegadamente opera en los mercados, para promover el desarrollo económico. Ahora, el conocimiento adquiere rango de ventaja competitiva para ubicarse estratégicamente en los mercados globales hacia el que apuntan las nuevas tecnologías que la biociencia hace posibles (emblemáticamente representada por la biotecnología). Profesionales de la planificación estratégica, de la ciencia y el gobierno están promoviendo alianzas entre la academia universitaria, la empresa privada y el gobierno para promover el desarrollo económico basado en la nueva sociedad del conocimiento. Debe subrayarse que las implicaciones éticas de dichos proyectos deben ser parte del análisis estratégico del desarrollo basado en el conocimiento, particularmente cuando la historia reciente ha sido muy elocuente en demostrar que con la ciencia en general, y determinados desarrollos biotecnológicos en particular, se puede infligir mucho daño al ambiente y a las personas. Este tipo de desarrollo, *epistemológicamente orientado* y justificado, requiere de una apoyatura ética. Por otro lado, el

nuevo lenguaje desarrollista y las prácticas de gerencia allí implicadas, han creado nuevas clasificaciones; supuestos que resultan un tanto deshumanizantes. Esto se puede apreciar en aquellos escenarios donde la persona se valora como trabajador y como profesional. Antes, en las empresas privadas y las agencias públicas encontrábamos “Oficinas de personal”. Más tarde, se convirtieron en “Oficinas de Recursos Humanos,” y más recientemente, se habla de “Oficinas de Gerencia de Capital Humano”. Dicho lenguaje parece sugerir que, de hecho, la persona del empleado (profesional o no) se ha instrumentalizado y vale más como capital productivo que como persona valiosa en sí misma. Esto contradice algunos de los apogemas valorativos kantianos que aún tienen vigencia en nuestro ethos, como el que afirmara Immanuel Kant cuando decía que “las personas valen, no tienen precio”.

Que se recurra al uso de los profesionales del conocimiento para promover el desarrollo económico, fue una consideración que previó Platón en el esbozo de su república ideal cuando enfatizó en la meritocracia basada en la aptitud intelectual y ética. En dicho modelo (reseñado muy brevemente arriba) los ciudadanos más sabios serían los que regirían la estructura de la gobernabilidad. Pero esos eran sabios porque se dedicaban a la filosofía -como la concebían Platón y Sócrates- y que por dedicarse a la búsqueda del bien, podían mediante su gobierno evitar los males a que conduce la ignorancia y las opiniones infundadas basadas en la tradición y en los mitos. Los “sabios de hoy”, sin embargo, sobre los que se estructura la nueva sociedad del conocimiento, no son los sabios inspirados necesariamente en la justicia, la belleza, la búsqueda de la verdad y la felicidad de la polis de que hablaba Sócrates, sino aquellos sabios que tienen “buen ojo” para explotar el valor rentable del conocimiento en las ciencias y las tecnologías.

Ahora bien, es muy probable, que los profesionales incorporados ahora como socios en la búsqueda de nuevos modelos de desarrollo basados en el conocimiento, aporten la tradición de encausar sus acciones y recomendaciones en la integridad individual que requieren los códigos de honor ético que le confieren credibilidad ante los ojos de la comunidad. Precisamente, es su código de ética lo que permite afirmar que el poseedor del conocimiento en medicina es un profesional. Lo mismo cabe afirmar del experto en derecho, en ingeniería, en contabilidad, al igual que las otras profesiones a las que el Estado le permite ejercer el monopolio de sus conocimientos especializados, con la debida reglamentación.

Tal reconocimiento por parte del Estado se apoya en la premisa de que los profesionales pueden autorregularse y que no requerirán una supervisión constante. Esta premisa no ha sido confirmada en todos los casos. Con relativa frecuencia, algunos profesionales (quizás demasiados) han demostrado que no han sido capaces de autorregularse individualmente. Como consecuencia, la sociedad ha tenido que establecer mecanismos de control de manera que se asegure que la práctica de los profesionales no haga daño a la comunidad.

El profesionalismo no debe entenderse meramente como una convención para la observancia de la etiqueta profesional (que también la hay, en algunos casos) sino como el compromiso público de utilizar el conocimiento especializado en atención al mejor interés público, lo que no cancela absolutamente el interés propio. La gobernabilidad social sobre la que estamos discutiendo, se fortalece en la medida que los profesionales, como un sector destacado del espectro social, tanto en el servicio público como el privado, toman el interés público como el marco de referencia ética desde el cual insertarse profesionalmente en la convivencia social. Los médicos, los abogados, los ingenieros, los contables, los intelectuales, los maestros, los periodistas, los empresarios, así como las instituciones empresariales, impactan con su hacer el estado de gobernabilidad de cualquier país.

Un profesional del derecho, de la medicina, de la ingeniería, de la gerencia y contabilidad de negocios, por el hecho de que ejerce un cargo público, ya sea como legislador, alcalde, o jefe de Gabinete, entre otros, enfrenta una cantidad abrumadora de retos éticos, que incluyen tanto variantes profesionales como profundamente humanas y sociales. A partir de lo anterior, el profesional que labora en la política, o el profesional que se desempeña en el sector privado, y cuya gestión profesional incide en la calidad de vida de los clientes/pacientes/individuos/grupos que atiende, viene obligado a cultivar y evidenciar prácticas informadas y determinadas por marcos de referencia éticos, que en el mejor de los casos habrán de ser objeto del análisis y la fiscalización pública.

Las sociedades humanas pierden la fe en las profesiones y en las instituciones cuando éstas entran en contradicción con su tronco ético. La sociedad civil, cada vez más atenta a las noticias y al comportamiento de aquellos en los cuales ha delegado las funciones de gobernanza, se siente crecientemente frustrada ante la comisión de actos antiéticos que laceran el proceso de

formación y crecimiento de las comunidades del planeta. En materia de responsabilidades públicas, delegadas de buena fe por la sociedad civil a sus cuadros gobernantes, es vital salvaguardar y promover las decisiones y los actos que promuevan la credibilidad y la confianza entre todas las partes. A largo y mediano plazo, todo parece indicar que gobernabilidad está directamente relacionada con las variantes que definen tanto los marcos de referencia, como las decisiones y los actos que se llevan a cabo a través de las funciones públicas. En este sentido, la rendición de cuentas ante la sociedad y ante la ley es parte de la expectativa de una gobernabilidad éticamente sustentable.

La ética de la gobernabilidad debe plantearse y gestionarse al nivel de la cultura corporativa que determina las funciones del Estado, de la organización económica y la sociedad en general. Los proyectos de felicidad personal y colectiva se harán viables en la medida en que, al lado de la *mano invisible* de la economía, se haga visible la mano de la ética. La integridad ética no debe ser el lado oscuro de la luna, ni tan invisible como *la mano invisible* de la economía, según la concebía Adam Smith. La visibilidad de la ética se observa en el comportamiento del profesional que hace del servicio al público su proyecto de vida. Los ciudadanos captan de inmediato cuando los médicos, dentistas, enfermeras, abogados, ingenieros o catedráticos, entre múltiples otros, se comportan con estándares profesionales observables. Para destacarlo, no tienen que fijarse en el *currículum vitae*, ni en los diplomas que cuelgan en las oficinas. Desde nuestra perspectiva, de lo que se trata aquí es de una experiencia de captación inmediata, una intuición tácita de que se está ante una persona que exhibe la prudencia, el conocimiento, la empatía y la responsabilidad para realizar competentemente el servicio que ofrece, independientemente de quien lo reciba.

Para que la gobernabilidad éticamente sustentable (tanto en la democracia participativa, como en cualquier otro sistema social legítimo) sea una realidad, se requiere reeducar a la ciudadanía, las generaciones jóvenes y a los profesionales en la conciencia de que la sociedad es una empresa ética. Hay que persuadirnos de una vez y por todas que la eticidad no es mero dato sociológico, ni una mera conveniencia instrumentalizable. La eticidad no puede aceptarse sólo como dato del ethos civil. La integridad ética, como rasgo individual, profesional y colectivo, debe ser un proyecto *deliberadamente asumido*. De no aceptarse este reto para encausar las políticas de desarrollo futuro, habrá que aceptar resignadamente

que *todo vale*; y no es cierto que todo vale. Ante la sensibilidad y juicio éticos, no vale la corrupción, no vale la injusticia, no vale el olvido de los pobres del mundo, no vale el discrimen contra los diferentes, no vale la depredación del ambiente, no vale la violencia indiscriminada del terrorismo. Una gobernabilidad éticamente sustentable hay que abordarla como proyecto socialmente necesario y deliberado, pues la integridad ética no es un dato genéticamente heredado.

El ideal de promover una cultura ética, como parte de la gobernabilidad en torno a lo cual hemos reflexionado a lo largo de este escrito, es en buena medida, ir en contra de lo natural pues la naturaleza *qua natura* no nos dice cómo orientar la vida en sociedad. Luego, las sociedades y los gobiernos hacen bien en generar y reproducir las múltiples y diversas prácticas que sean necesarias para lograr los constructos sociales que sean necesarios, hasta entrañar la imaginación moral de modo continuado a lo largo de las generaciones humanas. He ahí un paso cualitativo fundamental, que sin dudas, determinará las maneras y los modos de convivencia en este siglo.

**NOTAS**

<sup>1</sup> World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World. Washington. Marzo 1997.

<sup>2</sup> Estructura del alma y de la polis (según *La república*, Platón)

ONTOLOGÍA	PSICOLOGÍA	EPISTEMOLOGÍA	ÉTICA	POLÍTICA
<p><u>Mundo inteligible</u></p> <p><b>SER</b></p> <p>Formas Arquetípicas <u>IDEAS</u></p>	<p>ALMA RACIONAL</p> <p>(metal = ORO)</p>	<p>INTUICIÓN CONOCIMIENTO</p>	<p>Sabiduría, Prudencia (<i>phronesis</i>)</p>	<p>Rey filósofo</p>
<p><u>OBJETOS MATEMÁTICOS</u></p> <p>Línea Dividida</p>		<p>Pensamiento discursivo, deducción</p>		
<p><u>Mundo visible</u></p> <p><b>NO SER</b></p>	<p>ALMA IRASCIBLE (metal = PLATA)</p>	<p>Voluntariedad, impetuosidad</p>	<p>Valentía, Fortaleza (<i>andreia</i>)</p>	<p>Defensores, guardianes</p>
<p><u>OBJETOS IMÁGENES, SOMBRA</u></p>	<p>ALMA CONCUPIS- CIBLE (intemperancia) (metal = HIERRO, BRONCE)</p>	<p>Creencias, opinión (<i>doxa</i>)</p> <p>Imaginación</p>	<p>Templanza, moderación Frugalidad (<i>sophrosyne</i>)</p>	<p>Plebe, artesanos,</p>
			<p>(Individuo) Justicia</p>	<p>(Polis) Justicia</p>

<sup>3</sup> Aristóteles. 1999 *Ética Nicomaquea*, Editorial Porrúa, México, pág. 3-4.

<sup>4</sup> Watson, P. 2006. *Ideas: Historia intelectual de la humanidad*. Crítica, Barcelona, págs.785 – 788.

<sup>5</sup> Eugenio M. de Hostos. 2000. *Tratado de moral*, pág. 323-323.

<sup>6</sup> Cortina, Adela. 1999. *Ciudadanos del mundo*. Alianza Editorial: Madrid, España, pág.22.

**REFERENCIAS**

Aristóteles. 1999 *Ética Nicomaquea*, Editorial Porrúa, México.

Cortina, Adela. 1999. *Ciudadanos del mundo*. Alianza Editorial, Madrid: España.

Grinberg, M. 2003. *Edgar Morin y el pensamiento complejo*. Campo de Ideas, España.

Hostos, Eugenio María. 2000. *Obras completas (edición crítica) Tratado de moral*, Vol. IX. Editorial de la Universidad de Puerto Rico, San Juan: Puerto Rico.

- ONU. 2002 "Informe sobre Desarrollo Humano". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Platón. 1995. *La república o El Estado*. Colección Austral: Espasa Calpe, Madrid: España.
- Singer, P. 2002. *Vida ética*. Taurus: Editorial Santillana, España.
- Watson, P. 2006. *Ideas: Historia intelectual de la humanidad*. Crítica, Barcelona.

## **DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR**

*Leonides Santos y Vargas* obtuvo su Bachillerato y Maestría en Filosofía en la Facultad de Humanidades del Recinto de Río Piedras de la UPR y ostenta el grado de Ph. D. otorgado por la Universidad de Illinois en Champaign-Urbana. Desde el 1986 hasta el 1993 se desempeñó como Decano del anterior Colegio de Profesiones Relacionadas con la Salud (que ahora se conoce como Escuela de Profesiones de la Salud). Gracias a una propuesta de la cual fue autor y que el Rector, Dr. Jorge Sánchez aprobara, en 1995 se fundó el Instituto de Estudios Humanísticos y Bioética "Eugenio María de Hostos" (que ahora se conoce como Instituto Hostosiano de Bioética) y del cual es su Director. Ha publicado en Puerto Rico y en el exterior más de 30 artículos relacionados con temas de bioética y filosofía. Entre sus publicaciones cabe destacar las siguientes: (1991) "*Estudio preliminar*" Vol. VI de las Obras Completas de E. María de Hostos. Edición crítica, Editorial de la UPR; (1992) *Crítica filosófica de la educación: escenario puertorriqueño*. Publicaciones interdisciplinarias del CPRS, RCM-UPR; (1993) *Bioética: perspectiva humanística de las profesiones de la salud*. Publicaciones Interdisciplinarias, Colegio de Profesiones Relacionadas con la Salud, Recinto de Ciencias Médicas-UPR; (2001) *Humanities and the Health Sciences* (Editor y colaborador). Editorial Scripta Humanistica, Maryland; (2006) *Bioética crítica Publicaciones del Instituto Hostosiano de Bioética, Decanato de Asuntos Académicos RCM-UPR*.

---

---

## **COMENTARIOS LEGISLATIVOS**

---

---



# EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PUERTO RICO

---

## Introducción

Durante el año fiscal 2007-2008 se presentó ante la Asamblea Legislativa el Proyecto del Senado 1234. Los autores son los senadores: honorables Carlos Díaz Sánchez, Kenneth McClintock Hernández, Ramón Pagán Figueroa, Jorge de Castro Font, Migdalia Padilla Alvelo y Lucy Arce Ferrer.

El Proyecto propone enmendar la Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, a los efectos de eliminar los subsidios de fondos públicos que reciben los partidos políticos para la publicidad de sus campañas a través del Fondo Voluntario para el Financiamiento de las Campañas Electorales, establecido en la Ley 115 de 25 de abril de 2003; y disponer la reasignación de los mismos para el siguiente año fiscal, entre otros.

El P. de la S. 1234 en su Exposición de Motivos promulga lo siguiente:

El Gobierno de Puerto Rico está atravesando por una de las peores crisis fiscales en toda su historia. Una de las medidas que se ha propuesto para tratar de resolver esta crisis fiscal es aumentar los recaudos del Gobierno. En parte con esto en mente, se ha propuesto una Reforma Contributiva, sin embargo, debe ser el promover el desarrollo económico de la Isla y no el aumentar los recaudos del fisco.

La solución principal al problema presupuestario del Gobierno debe surgir de la reducción de gastos públicos. Para llevar a cabo esa reducción de forma efectiva, y para beneficio del pueblo, es esencial identificar los gastos que hoy en día lleva a cabo el Gobierno de Puerto Rico pero que no corresponden, realmente, a una función gubernamental. La identificación de este tipo de gastos, y su eliminación, es extremadamente importante, especialmente en estos tiempos de estrechez económica en las arcas del gobierno.

Uno de los gastos que hoy en día realiza el Gobierno de Puerto Rico, pero que realmente no corresponde a una gestión gubernamental, lo constituye los subsidios que hoy en día

reciben los partidos políticos de fondos públicos. Después de todo, el asociarse libremente con el propósito de promover ideales políticos representa el disfrute de uno de los derechos constitucionales fundamentales que le corresponde ejercer a los individuos en su carácter privado. Para que ese ejercicio se lleve a cabo, verdaderamente, de forma libre, no debe mediar intervención gubernamental de ningún tipo, incluyendo la asistencia económica. Después de todo, si el gobierno interviene, de cualquier forma, en el ejercicio de los derechos constitucionales, puede afectar artificialmente un balance de ideas que es más propio que surja en la sociedad como el resultado de las acciones de los individuos ejercidas de los derechos libremente. Esto es particularmente cierto en el campo de las ideas y las competencias políticas.

El Proyecto en cuestión fue enviado a La Fortaleza, para la firma correspondiente del Primer Ejecutivo. Dicha firma nunca se efectuó, dado que se efectuó un veto de bolsillo. Como se desprende de lo antes citado, el principio fundamental que motivó a la Asamblea Legislativa para proponer esta legislación, fue combatir la crisis fiscal que atraviesa el País, aumentando los recaudos del Gobierno. Resulta interesante destacar que la Exposición de Motivos de este Proyecto se basó en el problema económico y fiscal, y dejó a un lado el impacto que tendría el mismo al dejar el recaudo de los partidos para gestionar sus campañas políticas al sector privado.

Con la finalidad de discutir este proyecto, nos proponemos analizar brevemente el financiamiento de las campañas de los partidos políticos en Puerto Rico. Particularmente, consideramos su impacto en el ordenamiento jurídico vigente, al igual que en la gestión pública. La necesidad de discusión de una reforma a la Ley Electoral de Puerto Rico en cuanto al financiamiento de los partidos políticos, la genera el comportamiento de algunos partidos, sus miembros y candidatos, unidos a elementos, entidades y personas del sector privado que han hecho o hacen transacciones o negocios con el Gobierno.

### **Breve trasfondo histórico**

Previo a la aprobación de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se debatieron y consideraron en la Comisión Constituyente algunas cláusulas para considerar a los partidos políticos como instituciones públicas; entre otras razones, para poder asignarle fondos públicos para sus campañas y actividades. En aquella ocasión, se discutió y trató de elevar a

rango constitucional a través de la proposición 108, titulada, “Ayuda a los partidos políticos”. Esta enmienda fue derrotada en pleno debate.

En 1957, la Asamblea Legislativa estableció un sistema de financiamiento público parcial de los partidos, a través de la creación del fondo electoral. En su Exposición de Motivos, la Ley Núm. 110 de 30 de junio de 1957, según enmendada, observó que su adopción respondía al profundo interés público de que los partidos políticos estuvieran libres del control de las fuerzas económicas, tanto gubernamentales, como privadas.

Hacia finales de la década de los setenta, se creó la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, citada, conocida como “Ley Electoral de Puerto Rico”. Esta Ley reconoce un papel protagónico a los partidos políticos. De hecho, es interesante destacar que en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 118 de 30 de junio de 1957, en la cual tiene su génesis el Fondo Electoral, se expresaron las premisas que inspiraron al mismo. En dicha ley se consignó lo siguiente:

Es principio universalmente reconocido que los partidos políticos son instrumentos necesarios a la democracia para que a través de ellos el pueblo pueda respaldar programas al expresar mandatos con relación a su gobierno.

Todos los partidos democráticos, mayoría y minoría, cumplen estas funciones: los de la mayoría en respaldo a la obra de gobierno [...]; los de la minoría para que expresen el punto de vista de otra parte del pueblo con miras a tratar de convencer a una mayoría para ciertos fines distintos en ciertas formas diferentes, y velar porque el programa respaldado por la mayoría sea en efecto administrado con igualdad para todos.

Por tales razones, es de profundo interés público el que los partidos políticos puedan estar libres de control por fuerzas económicas, privadas o gubernamentales.

En su Exposición de Motivos, la Ley Núm. 115, citada, observó que su adopción respondía al surgimiento de una nueva figura en el panorama político; el inversionista político puertorriqueño. El interés de crear el Fondo Voluntario era evitar que ese inversionista, al hacer aportaciones cuantiosas a los partidos o a sus candidatos, una vez esos candidatos alcanzaran el poder, no reclamaran favores del gobierno fundamentados en la magnitud de sus aportaciones. Con esto en mente, esta ley creó la Oficina del Auditor Electoral, la cual tiene la función de examinar y auditar los informes y la contabilidad de los ingresos, gastos y las

cuentas de los partidos políticos, aspirantes, candidatos, grupos independientes y los comités de acción pública, entre otras. En aquel entonces se entendió que era necesario actuar en protección al valor del voto de cada elector.

El Fondo Electoral contemplado en el Artículo 3.023 de la Ley Electoral provee a los partidos políticos principales, y por petición, una capacidad económica para la divulgación de sus ideas al electorado (*PNP v. Tribunal Electoral*, 104 D.P.R. 741, 1976). La subvención económica del Estado a los partidos políticos en Puerto Rico tiene su génesis en el principio rector del trato igual en materia electoral.

En nuestra jurisdicción, una vez un partido político es debidamente inscrito, tiene derecho a participar en el Fondo Electoral. Esta cantidad de dinero está fijada por ley, una vez el partido satisface el número de endosos requeridos, tiene derecho a participar en igualdad de condiciones. En este sentido, el financiamiento público a los partidos políticos en Puerto Rico, le ha dado características y funciones cuasi gubernamentales a los mismos.

El Artículo 3.025 de la Ley Electoral, citada, dispone que en los años que no son de elecciones generales, cada partido principal o partido por petición pueda girar contra el Fondo Electoral hasta un máximo de trescientos mil dólares (\$300,000) y en año de elecciones generales hasta un máximo de seiscientos mil (\$600,000) 16 L.P.R., Sec. 3116.

La Ley Núm. 115, citada, expresó lo siguiente en la exposición de Motivos:

Habiendo sido Puerto Rico pionero en la aportación gubernamental a las campañas políticas es necesario ahora moverse en la dirección del financiamiento de éstas con fondos públicos para asegurar que cuantiosas aportaciones de unos pocos no determinan el rumbo de un gobierno. El dinero público es una inversión que hace el ciudadano de dinero que es suyo para asegurar el igual valor de un voto. El que no tiene dinero apuesta a la justicia. El que tiene dinero lo hace a los favores que pueda recibir. Esta medida es un esfuerzo en la dirección correcta: dispone la participación del gobierno y el ciudadano en financiamiento de un número de campañas electorales y establece un programa de financiamiento con participación compartida del gobierno y de la ciudadanía. Cada dólar del dinero público es una inversión en la igualdad del voto de cada puertorriqueño.

En esencia, el Fondo Voluntario permite a los partidos políticos que se acojan a este programa voluntario para financiar sus campañas políticas. Este fondo se nutre de recursos privados y públicos. Para sufragar los gastos de campaña de los partidos políticos, el Secretario de Hacienda ingresa en el Fondo Voluntario una asignación base de tres millones de dólares (\$3,000,000) para cada partido; un máximo de cuatro millones de dólares (\$4,000,000) de contribuciones recaudadas y una asignación progresiva de hasta cuatro millones de dólares (\$4,000,000). Esta ley dispone que los partidos políticos que en el año de elecciones se acogen a los beneficios del Fondo Electoral pueden incurrir en gastos de campaña adicional que no exceda de cinco millones de dólares (\$5,000,000). Esta ley también dispone que cada candidato a la gobernación acogido al programa voluntario de financiación compartida no podrá gastar en exceso de once millones dólares (\$11,000,000); tres millones de dólares (\$3,000,000) como una aportación inicial del gobierno y el pareo de fondos privados con fondos públicos hasta un máximo de cuatro millones de dólares (\$4,000,000).

El propósito de la creación del Fondo Electoral fue mantener a los partidos políticos alejados del dominio y control de los intereses económicos privados, a través del dinero público. Por otro lado, la participación de los partidos políticos en el Fondo Electoral y el Fondo Voluntario, requiere que éstos cumplan con una serie de requisitos, tales como: la presentación de los endosos de un por ciento determinado del electorado, mantener franquicia electoral luego de un sufragio general, y que el partido tenga un candidato a la gobernación.

La subvención gubernamental de los partidos políticos en Puerto Rico, les permite colocarse en igualdad de condiciones. Además, mediante esta iniciativa pública, se adelanta también que el Estado logre una mayor supervisión y fiscalización de las operaciones financieras de los partidos políticos, porque los partidos que se benefician del fondo se someten a ciertas restricciones de ley que los obligan a hacer públicas sus finanzas.

En Puerto Rico, los mayores opositores al Proyecto 1234 indican que éste, al eliminar los subsidios de fondos públicos a los partidos políticos para las campañas electorales, favorece la inversión política, la compra de influencias, y perpetúa la corrupción en los procesos electorales.

En Puerto Rico, la tendencia en los últimos tiempos es que el Estado regule y controle directamente la forma y manera en que las

campañas políticas se realicen, incluyendo los métodos para la obtención del financiamiento de las mismas. Sin embargo, hechos recientes, tales como: el procesamiento y convicción de ex-funcionarios públicos relacionados a sobornos, influencias indebidas, entre otros, nos hace pensar que esos controles y mecanismos del Gobierno han resultado ser un tanto ineficientes.

### **El financiamiento de los partidos políticos en los Estados Unidos**

Los Estados Unidos tienen un sistema electoral centrado en los candidatos y no en los partidos. Los candidatos tienden a ser agentes independientes que no deben su carrera ni su nominación a funcionarios del partido, sino a la gente que vota por ellos en los procesos primaristas. Esta independencia ha tenido ciertos efectos saludables al proporcionar una mayor apertura y rendición de cuentas, pero a su vez, ha elevado el costo de las elecciones, pues los candidatos necesitan una maquinaria de campaña y fuentes de financiamiento casi independientes.

Los candidatos a puestos públicos de los Estados Unidos suelen confiar en cuatro fuentes de financiamiento para sus campañas: (1) ciudadanos individuales que hacen aportaciones directas; (2) sus respectivos partidos políticos; (3) grupos de interés, con frecuencia a través de comités de acción política (CAP); y (4) sus propios recursos personales y familiares.

Un aspecto único del sistema estadounidense, es el importante papel que corresponde, en los procesos políticos, a los bien definidos derechos a la libertad de expresión y asociación consagrados en la Primera Enmienda de la Constitución Federal. En su histórico veredicto de 1976 -*Buckley v. Valeo*-, 424 U.S. 1, (1976), la Corte Suprema de la Nación suprimió los límites a los gastos que pueden realizar los jefes de campaña, los partidos políticos y los grupos de interés para comunicarse con los votantes, al tiempo que permitió restricciones sobre las fuentes de fondos para las entidades que participan en las elecciones. La Corte dispuso que los límites a los gastos para comunicarse con los votantes, constituía una restricción inadmisibles de la libertad de expresión. A pesar de que la Corte reconoció que imponer límites a las fuentes (aportaciones) implicaba también coartar la libertad de expresión, sostuvo que una limitación razonable se podrá justificar por la necesidad del gobierno de proteger al sistema contra la corrupción real o aparente, que puede provenir de las

relaciones *quid pro quo* entre los candidatos y los que financian sus campañas.

En el año 2000, la Corte Suprema Federal se enfrentó nuevamente a cuestionamientos constitucionales a las reformas electorales de los estados en los que se imponían límites a las contribuciones a las campañas políticas. En esta ocasión, en el caso de *Nixon v. Shrinla Missouri Goverment PAC*, et als. 528 U.S. 377 (2000), un Comité de Acción Política del Estado de Missouri imponía unos topes a las contribuciones, sosteniendo que infringían sus derechos constitucionales a la libertad de expresión y de asociación consagrados en la primera y decimocuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América.

El Tribunal Supremo Federal resolvió utilizando el razonamiento del caso de Buckley; en cuanto a que los límites en las contribuciones no infringían el derecho constitucional de los candidatos y sus donantes a la libertad de asociación, porque está sustentado por un interés gubernamental lo suficientemente importante, al cual los topes están estrechamente ceñidos.

En *Colorado Republican Fed. Committee v. Federal Election Commission*, 518 U.S. 604 (1996), se resolvió que individuos, grupos o partidos políticos puedan gastar sumas de dinero ilimitadas en apoyo, o contra un candidato, siempre y cuando esos gastos no estén coordinados con el candidato. Esto se considera un gasto independiente. Por otro lado, sí se puede limitar los gastos coordinados de los Comités de Acción Política, mejor conocido como PACS, pues se consideran contribuciones bajo el Federal Election Campaign Act of 1971, enmendado en 1974 2 U.S.C.A. Sec. 431.

La limitación de los gastos con dinero personal del candidato es inconstitucional porque atenta contra la Primera Enmienda. El hecho de que un candidato use su dinero para adelantar su candidatura no adelanta el interés del Estado. No es posible que ese candidato se corrompa, ni ejerza influencia real o imaginaria hacia sí mismo.

Es inconstitucional que el Estado intervenga para restringir la cantidad de gastos y limitar su alcance, pues el mero aumento en el costo de las campañas electorales no es base suficiente. De acuerdo con este caso, la única manera que el Congreso Federal puede involucrarse en el financiamiento público de las campañas electorales, y condicionar la aceptación de fondos públicos, es mediante un acuerdo con el candidato de atenerse a las limitaciones de gastos, y que de manera voluntaria, limite el

alcance de sus contribuciones y renuncie al financiamiento privado.

### **La regulación sobre el financiamiento**

El financiamiento de los partidos políticos ha generado problemas que han hecho necesario el surgimiento de una regulación jurídica a tal actividad. Es posible identificar múltiples problemas fundamentales que provocan, y de hecho justifican, el surgimiento y evolución de los esquemas de regulación jurídica de los partidos políticos en los estados democráticos contemporáneos. Éstos son: a) los escándalos políticos, b) una preocupación por dotar de principios éticos y morales a la política, c) los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de creciente complejidad tecnológica y mediática, d) la influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas contemporáneas, y e) la existencia de grandes capitales corporativos o individuales que en plena globalización de la economía mundial buscan favorecer sus intereses económicos mediante contribuciones desproporcionadas a las campañas y partidos políticos.

Las herramientas jurídicas para regular y controlar los anteriores cinco fenómenos, se proponen lograr los siguientes objetivos generales:

1. La limpieza y transparencia del proceso político-electoral y de las campañas electorales.
2. Detener y revertir la escalada de gastos.
3. Reducir la competencia “desleal” o injusta entre partidos y candidatos.
4. Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.
5. Impedir la supeditación de los tres poderes constituidos a los intereses de la delincuencia organizada.
6. Salvaguardar la soberanía nacional.

Los controles al financiamiento de los partidos políticos son herramientas usadas por los países que buscan conseguir sistemas políticos equitativos y con un mayor nivel de democracia. Para que dicho ideal sea una realidad tangible, debe ir a la par con la idiosincrasia colectiva e individual de la sociedad en la que se



diseña. De no haber armonía entre norma jurídica y sociedad receptora, el resultado será una norma inoperante u obsoleta.

Existen unos factores que han hecho que varios países hayan adoptado la idea de que el Estado debe participar económica y financieramente en el sostenimiento de las organizaciones políticas y sus actividades. De ahí que en distintos países del mundo se han ideado e implantado sistemas de financiamiento público como parte esencial de la legislación electoral contemporánea. Éstos son:

- a. Igualdad de oportunidades: la canalización de fondos públicos a algunos partidos y candidatos, ha sido un instrumento más eficaz para equilibrar, demostrar y transportar el financiamiento de éstos.
- b. Medios de comunicación e incremento de gastos electorales: El notorio aumento de los gastos electorales debido al uso inevitable de técnicas de publicidad y de medios de comunicación cada vez más sofisticados, ha provocado que algunas organizaciones políticas busquen obtener fondos provenientes de individuos con gran capacidad económica, lo que en algunos casos ocasiona que los partidos políticos presten un alto grado de atención gubernamental a las necesidades de tales personas o grupos; gestión que frecuentemente resulta incompatible con los intereses y fines públicos.
- c. Los escándalos políticos resultan cada vez más numerosos y universales. Particularmente, los escándalos políticos-financieros surgen en todo el mundo, en ciertos casos han sido provocados por la utilización ilegal de fondos públicos con fines partidistas llevados a cabo por parte de algún partido del gobierno.
- d. La constitucionalidad de los partidos políticos: la idea de que el Estado contemporáneo debe cubrir al menos parcialmente los gastos de los partidos políticos, fue el reconocimiento a nivel de norma constitucional del papel vital que éstos desempeñan en el proceso de formación de la voluntad popular en un sistema político democrático.

El objetivo del Estado al pretender contribuir financieramente a los gastos de los partidos, responde a dos principios fundamentales: libertad de participación e igualdad de condiciones. La idea de que el Estado no participe en la subvención de los

partidos por razones de economía y costo puede tornarse irreal. Esto debido a que el financiamiento privado provoca que los grupos económicos dominantes puedan financiar a los partidos, a los efectos de poder determinar las decisiones gubernamentales.

El financiamiento privado de los partidos debe mantenerse dentro de diversas modalidades y límites. Dichos donativos privados deben hacerse públicos, limitar sus cantidades y establecer prohibiciones y sanciones, conforme al ordenamiento jurídico electoral. En la Exposición de Motivos del Proyecto del Senado 1234 se sostuvo que una de las soluciones al problema presupuestario del Gobierno de Puerto Rico debe surgir de la reducción de gastos públicos.

Para llevar acabo esa reducción de forma efectiva, y para beneficio del pueblo, es esencial identificar los gastos que hoy día lleva a cabo el Gobierno de Puerto Rico, pero que no corresponden, realmente a una función gubernamental.

Uno de los gastos que hoy día realiza el Gobierno de Puerto Rico, pero que realmente no corresponde a una gestión gubernamental, lo constituyen los subsidios que hoy en día reciben los partidos políticos de fondos públicos.

Para que ese ejercicio se lleve a cabo, verdaderamente, de forma libre, no debe mediar intervención gubernamental de ningún tipo, incluyendo la asistencia económica.

Lo anteriormente mencionado, no coincide con el desarrollo de los partidos políticos en Puerto Rico, ni con la interpretación que le ha dado nuestro Tribunal Supremo a la naturaleza y alcance de los partidos políticos en el proceso electoral nuestro.

En el caso *Frente Unido Ríogradeño v. C.E.E.*, 2000 T.S.P.R. 50, el Tribunal Supremo creó una fórmula para darle oportunidad a un partido, para que mediante petición, pudiera obtener participación del fondo electoral. En esa ocasión, nuestro más alto foro expresó:

El uso de fondos públicos se justifica, pues son instrumentos a través de los cuales la ciudadanía, en el ejercicio de sus derechos de asociación y expresión, manifiesta su respaldo u oposición a los diversos programas de gobierno. En conjunción con los demás derechos electorales, afianza la democracia proponiendo candidatos a cargos públicos. Su participación activa en la estructura administrativa electoral imparte confiabilidad ciudadana a los eventos comiciales, pues representa un medio fiscalizador de las actuaciones gubernamentales y demás partidos.

La inscripción de un partido lo convierte en parte del organismo gubernamental que dirige el proceso electoral y adquiere, por ende, unas funciones cuasi públicas de gran importancia en nuestro sistema democrático. *P.R.P v. E.L.A.*, 115 D.P.R. 631 (1984). El caso *McClintock Hernández v. Thomas Rivera Schatz*, 2007 T.S.P.R. 121, representa quizás el mayor ejemplo de la intervención directa del Estado en los procesos internos de los partidos políticos. En este caso, el Tribunal Supremo entendió que una sanción impuesta por un partido a varios de sus miembros, para impedirles participar en un proceso de primarias, es inválido y viola el Artículo 4.006 de la Ley Electoral. Además, entendió que el procedimiento seguido por el partido para imponerles las sanciones no se ajustó al reglamento de ese partido y declaró nulas las sanciones impuestas por éste a esos miembros.

Como razonamiento para esa decisión el Tribunal expresa que:

Al delegar en los partidos políticos la importante y delicada encomienda de velar por el eficaz manejo del aparato electoral, considerando que éstos desempeñan una función pública al presentar candidatos a puestos públicos y formular programas de administración y tomando en cuenta que el gobierno contribuye económicamente al mantenimiento de los partidos, es razonable concluir que en Puerto Rico, los partidos son, en estos extremos, entes cuasi-gubernamentales... y es que por disposición de ley y al amparo del mandato constitucional, los partidos políticos han quedado investidos de funciones y poderes gubernamentales de la más alta jerarquía.

En Puerto Rico existe un sistema de financiamiento mixto, es decir, que los partidos políticos reciben fondos, tanto públicos, como privados para financiar sus campañas. Aunque este sistema mixto es considerado como el más adecuado, presenta problemas cuando el financiamiento privado permite que los grandes intereses corporativos determinen los resultados de una contienda electoral, y no representa la voluntad mayoritaria.

La eliminación del subsidio público a los partidos, para el financiamiento de sus campañas, daría base a que el Estado tuviera menos control a la hora de fiscalizar el origen de los fondos que entran a las arcas de los partidos políticos. Es importante destacar que la subvención pública es parte de nuestra cultura política, y eliminarla trastocaría los principios y la jerarquía que se le ha otorgado a los partidos en nuestro ordenamiento público.

No debe obviarse que los problemas de corrupción que han enfrentado los partidos políticos en la Isla se relacionan con donativos privados a cambio de contrataciones con el gobierno, alegados sobornos e interferencias con la contratación gubernamental, entre otros. La satisfacción y los altos costos de las campañas publicitarias de los partidos provocan que éstos recauden grandes cantidades de dinero. Además, cada día se personaliza la campaña del candidato.

En los últimos años en Puerto Rico la propaganda política en tiempos de elecciones gira en torno al candidato a la gobernación y no a los postulados y al programa de gobierno de los partidos. Esta tendencia ha tenido su impacto en el proceso de recaudación de fondos de los partidos políticos. Hoy día la recolección de fondos se ha extendido al recaudo para sufragar gastos personales de sus candidatos a la gobernación.

Los altos costos de las campañas electorales obligan a los candidatos de partidos a conseguir recaudos de personas privadas que en ocasiones pueden estar tentados a dispensar favores a cambio de contribuciones políticas. Esa búsqueda de fondos ha llevado en ocasiones a la corrupción.

La recolección de grandes cantidades de dinero puede llevar a injusticias y distorsionar la competencia electoral. Si un partido es capaz de atraer fondos de algunos ricos patrocinadores, le representaría tener una ventaja considerable sobre un partido opositor. Aunque un enorme presupuesto no garantiza el voto, en ocasiones el candidato con el mayor presupuesto lleva una ventaja.

Por otro lado, la barrera financiera puede lograr que aquellos ciudadanos que no son ricos puedan estar disuadidos a no postularse para ocupar puestos políticos. Como ejemplo podemos destacar la idea generalizada que existe de que en los Estados Unidos sólo pueden ser candidatos a la presidencia los ricos y poderosos. En la medida en que los ricos sólo tengan acceso a los procesos políticos de un país provocaría un debilitamiento al principio de igualdad, fundamental en una democracia.

De ahí que entendemos pertinente subrayar que el Proyecto 1234 del Senado responde al interés del legislador de buscar una solución al problema presupuestario del Gobierno a través de la limitación al subsidio público a los partidos políticos sin tomar en consideración el impacto que puede tener esa reforma al proceso político y gubernamental local.

Cabe destacar que eliminar los subsidios públicos a los partidos políticos sin un análisis detenido y sin una reforma

electoral que vaya a la par con los cambios y procesos políticos de un país, habiéndose detectado de antemano los problemas de corrupción que ocasiona el financiamiento privado a los partidos, sería improvisar y provocaría una reforma sobre otra reforma.

De la Exposición de Motivos de este Proyecto no se desprende el impacto real que tiene el financiamiento público en el presupuesto del País como un dato a ser evaluado que justifique la eliminación del subsidio público a los partidos políticos. Si queremos atacar el problema presupuestario y fiscal, se hace muy bien en mantener en perspectiva que la ausencia de transparencia y de controles en el proceso de financiamiento de los partidos políticos incide adversamente en la calidad de la gestión pública del gobierno.

### **Conclusión**

El manejo y control de los gastos de los partidos políticos, sobre todo, en los procesos electorales, plantea asuntos importantes ligados a la calidad de la democracia, los niveles de gobernabilidad y al desarrollo sustentable y participativo de la gestión pública. El financiamiento público y privado requiere una regulación planificada, cuidadosa y estratégica; capaz de balancear justamente todos los factores pertinentes.

Específicamente, la regulación del financiamiento de los partidos políticos exige transparencia en el proceso. Esta transparencia, y la publicación de las contribuciones a los partidos políticos y a sus gastos de campaña, es esencial para mejorar esa gobernabilidad asociada con el proceso de elección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general, entre otros. Además, demanda una mayor capacitación en el liderazgo de los partidos y por último, y no menos importante, el financiamiento de los partidos debe estar esbozado en la igualdad de oportunidades para los que participan en el proceso político y electoral.

Una reflexión sobre este asunto nos lleva a concluir que más que cambiar el modelo de financiamiento de las campañas políticas de los partidos en Puerto Rico, es necesario un mayor control y fiscalización de la manera en que los partidos recaudan su dinero. La complejidad que opera en los diversos actores, procesos y dinámicas de la economía contemporánea, debe ocupar la atención de los que piensan, hacen y reproducen los valores y las vivencias democráticas. Al considerarse detenidamente, resulta evidente que el tema de las finanzas de los partidos políticos nos plantea la

necesidad de evaluarlos y optimizarlos continuamente, a los efectos de contribuir a generar estándares y prácticas que promuevan y fortalezcan los valores de nuestra cultura electoral.

***-Yolanda Rodríguez Torres  
Procuradora  
Área de Investigaciones y  
Procesamiento Administrativo  
Oficina de Ética Gubernamental***

---

---

## RESEÑA

---

---

# THE NEW PUBLIC SERVICE: SERVING, NOT STEERING EXPANDED EDITION

*Janet V. Denhardt*

*Robert B. Denhardt*

New York: M.E. Sharpe, Inc., 2007

---

Janet V. Denhardt y Robert B. Denhardt son profesores en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Arizona, y autores de docenas de artículos y libros en el campo de la administración pública y la teoría organizacional. Sus cátedras e intereses se concentran en la teoría y el comportamiento organizacional, además de liderazgo y servicio público. En el texto que se reseña presentan una recapitulación de ideas que contrastan con los fundamentos que suelen caracterizar al modelo tradicional del cual se deriva el rol del administrador público, conocido como *La administración pública tradicional*, y al modelo de *La nueva administración pública*, de Osborne y Gaebler, entre otros, ideas que a su vez los autores proponen como un movimiento emergente en la administración pública denominado *El nuevo servicio público*.

Consideran ellos que el administrador del primer periodo de la historia de la administración pública se caracterizó por ser uno que debía limitarse a implantar eficientemente las políticas públicas que los líderes políticos electos determinarían, y al ofrecimiento de servicios. Se enfatizaba en los estándares legales y políticos, y la eficiencia se evaluaba en términos de la neutralidad y del ejercicio limitado de la discreción administrativa. El propósito del gobierno consistía en ofrecer servicios eficientemente a través de las agencias gubernamentales tradicionales, y su mayor dificultad radicaba en la reestructuración de las organizaciones y el control de los sistemas.

Más adelante, bajo el enfoque de *La nueva administración pública* se concibe al gobierno también como una empresa que utiliza los mecanismos del mercado y su terminología, en donde las relaciones entre los consumidores y las agencias públicas se interpretan como transacciones similares a las que ocurren en un sistema de mercado. El administrador es percibido como un empresario que asume las prácticas y los valores que caracterizan



al mercado, pero dentro de un contexto de régimen gubernamental en vías de privatización. No se espera que el gobierno asuma la carga del ofrecimiento de los servicios por sí solo, sino que en la medida de lo posible, mediante la contratación y otros componentes, se desarrollen los programas que éste determine. A su vez, éste actúa como un agente catalítico que interviene con las fuerzas del mercado, y crea los mecanismos y las estructuras necesarios para el logro de los objetivos, a través de agencias privadas y públicas. La eficiencia de este modelo se concibe en función de la capacidad del gobierno de poder ofrecerle alternativas a los consumidores, y de su competencia para responder a las preferencias individuales en términos de sus servicios y funciones.

Por su parte, la propuesta de los autores denominada como *El nuevo servicio público*, plantea que el gobierno, “por ser de todos”, requiere que los administradores públicos asuman su responsabilidad no sólo ofreciendo servicios y manejando las organizaciones, sino que además de implantar la política pública, tendrán la responsabilidad de empoderar a los ciudadanos. A quienes no se les concibe como un factor crítico en la sociedad sino que, precisamente, por el hecho de ser ciudadanos se espera de ellos un compromiso con el servicio público.

El texto se caracteriza entonces, por ser una aproximación descriptiva de los elementos que conforman lo que los autores designan *Nuevo servicio público*, contrastando este modelo con acercamientos más tradicionales y contemporáneos de política y administración pública. El marco teórico del *Nuevo servicio público* prioriza en la democracia, la ciudadanía, y el interés público. Sugiere que los administradores públicos deben reconocer la importancia fundamental que tiene para un gobierno democrático una ciudadanía comprometida e instruida que participe en el proceso de gobernar, lo cual representa en sí mismo un gran reto.

Involucrar a los ciudadanos en el proceso implica que éstos no sólo participen en la revisión de las políticas públicas, sino que planifiquen estratégicamente para el futuro. Busca, a través del diálogo, los valores e intereses comunes. Hace un llamado a redefinir, no sólo la manera en que se percibe a los ciudadanos a los que se les sirve, sino a la manera en cómo se ven a sí mismos aquellos que sirven; sus responsabilidades, propósitos y metas; y la manera en que evalúan la legitimidad de sus actos. Bajo este modelo los ideales democráticos y el respeto hacia los demás, no sólo caracterizarán las interacciones con los ciudadanos, sino que

también son modelados dentro de las propias organizaciones públicas.

En su libro, los autores procuran también ampliar reflexiones previas que tuvieron lugar a raíz de la gesta heroica de los servidores públicos, particularmente los bomberos y policías de la ciudad de Nueva York, luego del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Además de promover un marco de referencia sobre la reafirmación de los valores democráticos, la ciudadanía y el interés público como fundamentos normativos en el campo de la administración pública, los autores también aspiran a que el lector, particularmente los servidores públicos, revisen la esencia de lo que constituye su quehacer dentro del servicio público. En su análisis consideran siete principios que subyacen en la estructura del modelo *Reinventing Government*, éstos son:

1. servir a ciudadanos, no consumidores;
2. buscar el interés público;
3. valorar al ciudadano, no a empresarios;
4. pensar estratégicamente y actuar democráticamente;
5. reconocer que la responsabilidad no es simple;
6. servir en lugar de gobernar, no simplemente responder de la manera que un negocio le responde a un consumidor, sino que implica escuchar las verdaderas necesidades de las personas y la comunidad;
7. y valorar a las personas más allá que a la productividad.

De acuerdo a estos principios, el rol del administrador público es uno mucho más complejo, pues siendo parte de un sistema que abarca a los ciudadanos, representantes electos, y grupos e instituciones, entre otros; éste deberá asegurarse de que sea el interés público el que predomine a través de sus determinaciones.

Los autores arguyen que durante los pasados cien años el concepto de interés público se ha mantenido como uno de suma importancia, tanto para el discurso público, como en la literatura académica. No obstante, no hay consenso en cuanto a su significado, o si verdaderamente resulta un concepto útil. Señalan que intentar definirlo es como intentar definir el amor. Ya que el interés público, al igual que el amor, significan diferentes cosas para diferentes personas, cambia a través del tiempo, motiva comportamientos, enmarca la manera de pensar, desafía la medición e implica, tanto la sustancia, como el proceso.

Precisar el interés público al establecer un modelo de administración pública, determinará hasta cierto punto, cómo habrá

de caracterizarse ese sistema de gobierno. Los autores se aventuran a definir el concepto examinando cuatro modelos previos:

- el normativo,
- el abolicionista,
- el orientado hacia los procesos políticos,
- y el que se basa en los valores compartidos.

Conforme al modelo normativo, el interés público se concibe como el estándar ético bajo el cual se deben tomar las decisiones y evaluar las políticas públicas, y del mismo modo se piensa como la meta a la que el sistema político debe aspirar. Desde esta visión se considera que lo que resulta bueno para la mayoría de las personas es considerado como un bien mayor, lo que apunta hacia el valor de la equidad. Acorde con esto, el sistema político deberá procurar una distribución justa y razonable en términos de las ventajas y las desventajas a través de una comunidad, de manera que todos sean tratados equitativamente.

Por otra parte, los académicos que suscriben la visión abolicionista, sostienen que el interés público no puede medirse u observarse directamente, lo que a su juicio lo invalida. Se espera que al teorizar sobre un constructo resulte viable describir la relación entre éste y la conducta, para poder validarlo empíricamente, lo cual no sucede con “interés público”. Además, según éstos, el concepto resulta innecesario, dado que es a través del estudio y el análisis de las decisiones individuales, como debe concebirse y entenderse el proceso de establecer política pública.

Quienes abogan por el modelo orientado en los procesos, se concentran en cómo se llega al interés público, en lugar de pretender definirlo. Se remiten al proceso político mediante el cual se diseña política pública. Desde esta perspectiva, el interés público se alcanza a través de procesos particulares inclusivos, donde se agrega, balancea y reconcilia la variedad de intereses. Un punto de debate es cuál es la figura más idónea para representar los intereses de los ciudadanos en una democracia: los partidos políticos o los grupos organizados.

El modelo que se basa en los valores compartidos, aunque le atribuye valor al concepto “interés público”, le adscribe también vaguedad. Para sus teóricos, se trata más bien del debate que se genera para lograr consenso en la incorporación de un valor democrático y constitucional. Los autores del texto que reseñamos,

han optado por ampliar esta categoría, añadiéndole nociones de interés público que se basan en los valores compartidos y que orientan, tanto el proceso para articular los intereses, como la sustancia del interés público mismo.

Los autores plantean que para que se logre articular el interés público es necesario que los administradores y servidores públicos asuman el importante rol de crear foros de diálogo con los ciudadanos. Según éstos, la confianza en el gobierno depende grandemente de que sus políticas públicas estén enfocadas en el interés público, y no en las demandas de intereses particulares. La meta consiste en trascender el interés personal, y descubrir y actuar conforme a los intereses comunes. Los esfuerzos entonces, deben concentrarse en lograr incrementar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con sus comunidades, con sus entornos, con sus vecindarios; para de este modo hacerlos más conscientes de las necesidades de todos, y así promover su interés y compromiso sobre los asuntos de interés público, dentro de un marco de justicia y equidad. Ello representa la piedra angular del *Nuevo servicio público*.

Para estos autores, lo que ellos llaman *El nuevo servicio público* no se trata de la última moda, ni tampoco de una nueva técnica en la administración pública, más bien se trata de una reordenación de aquellos valores en los cuales se cree. Aclaran que independientemente de las ideas dominantes en un momento histórico determinado, o de los valores que les caracterizan, siempre quedan subyacentes aquellos valores con los que la sociedad se identifica. No por el efecto que éstos puedan tener, particularmente en el contexto laboral en términos de motivación, satisfacción, o retención en el empleo, sino porque dichos valores representan componentes integrales de la democracia. Expresan que más bien, se trata de definir quiénes somos y por qué le servimos a otros.

Sobre este particular es pertinente rescatar la visión, quizás algo pasada de moda para algunos, de que conforme las personas tienen obligaciones para consigo mismas, también las tienen para con los demás. Igualmente conviene aclarar, que una persona que ignora sus propios derechos, difícilmente pueda apreciar los derechos de los demás. Ello para distinguir que en muchas sociedades el acto de servir ennoblece porque se valora el ser útil y la aportación desinteresada al bienestar de terceros, lo cual, a su vez, hace merecer el reconocimiento colectivo, contrario al servilismo, que denota ausencia del respeto propio. Servir no es

esclavitud. No es caer en los excesos de cumplir los caprichos de los demás sin pensar qué cosas son importantes y cuáles no. Tampoco se trata de impresionar o de activismo. Servir implica el deseo de hacer algo bueno por los demás, ejerciendo creativamente los dones y talentos que se poseen, lo cual no sólo es una manera de brindar apoyo a otros, sino que también crea las condiciones para el propio desarrollo. Aun aquellos actos rutinarios o que parezcan insignificantes, si se realizan con esmero, encarnan en sí mismos un valor incalculable ya que revelan un gran sentido de colaboración que posibilita el bienestar general. Del trabajo que realizan hombres y mujeres adscritos a un sistema de servicio público, dependen la calidad, continuidad, regularidad y credibilidad de un gobierno democrático, y el desarrollo económico y social de un país.

El análisis y la evaluación del modelo de administración pública que adopta una jurisdicción en particular, debe ser una práctica continua, porque administrar los bienes y servicios de un país siempre es una obra en progreso, en constante evolución, donde inciden entre otros: procesos sociales, económicos y políticos. Ello representa una herramienta fundamental que aporta mayor claridad y certeza en el diseño y la construcción del modelo a seguir. Es pertinente traer a discusión lo que ha sido la experiencia, la tradición y la innovación en los modelos de administración pública, sobre todo, teniendo en cuenta el dramático cambio en la manera que las políticas públicas se desarrollan, y se crean y organizan los procesos para implantarlas programáticamente. Actualmente la tendencia en cuanto a la formulación y el establecimiento de política pública implica una mayor apertura y participación de individuos, grupos e instituciones, tanto del gobierno, como fuera de éste. Lo que apunta a que el rol del gobierno está cambiando y su tradicional jerarquía de control está dando paso a una mayor interacción y involucramiento de otros sectores que están asumiendo roles cada vez más determinantes en los asuntos públicos.

*-Alba I. Vargas Román  
Centro para el Desarrollo del Pensamiento Ético  
Oficina de Ética Gubernamental*

**®Por Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico**

**©Todos los Derechos Reservados**