

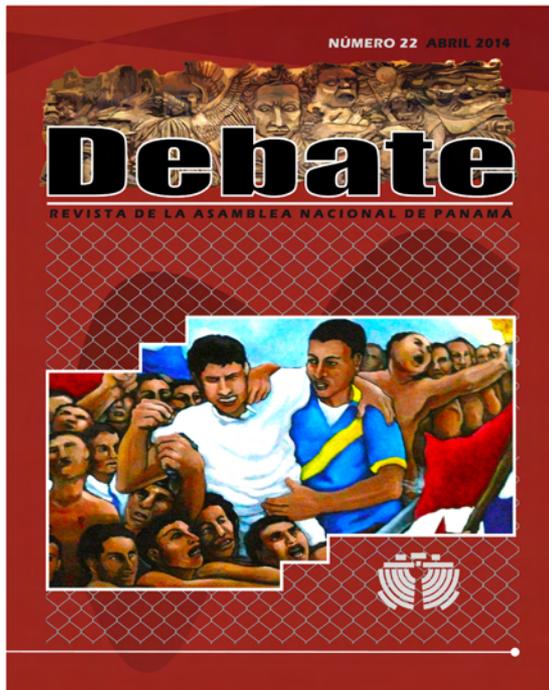
NÚMERO 22 ABRIL 2014



Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





Ascanio Arosemena socorre a un compañero

Pintura del artista y músico panameño Virgilio Ortega Santizo (Q.E.P.D.). Fotografía de la pintura proporcionada por Annick Hasaerts y Raúl Houlstan.

Debate

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

Los artículos que publica la Revista DEBATE son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

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

Se reciben colaboraciones de artículos que se ajusten a los parámetros de la Revista DEBATE.

cep@asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República de Panamá
Palacio Justo Arosemena, Plaza 5 de mayo
Código Postal 0815-01603

Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta
de la Asamblea Nacional en mayo de 2014

Tiraje: 300 ejemplares.

Debate

**NÚMERO 22
ABRIL 2014**

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H.D. Sergio R. Gálvez Evers
PRESIDENTE

H.D. Abraham Martínez Montilla
PRIMER VICEPRESIDENTE

H.D. Miguel Ángel Fanovich T.
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

Wigberto E. Quintero G.
SECRETARIO GENERAL

Roberto A. Proll N.
SUBSECRETARIO GENERAL

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Marisol Martínez C.
Secretaria Técnica Encargada

Jaime Beitia F.
Coordinador de la Revista

Karim Paredes
Mariela Laguna C.
Marcela Chang
Equipo de Apoyo

Marta Espino
Correctora de Texto

Fabio Castillo
Arte y diagramación



ASAMBLEA NACIONAL

DIRECTIVA

2013 - 2014



Sergio R. Gálvez Evers
Presidente



Abraham Martínez Montilla
Primer Vicepresidente



Miguel Ángel Fanovich T.
Segundo Vicepresidente



Wigberto E. Quintero G.
Secretario General



Roberto A. Proll N.
Subsecretario General

Contenido

PRESENTACIÓN	9
<hr/>	
ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS	
<hr/>	
Cincuentenario de la gesta patriótica de enero de 1964	13
<i>Jorge Flores</i>	
<hr/>	
Derecho parlamentario: aproximación a una definición	28
<i>Salvador Sánchez González</i>	
<hr/>	
Qué pasa con la profesionalización del docente y la calidad de la educación en Panamá	34
<i>Zenideth Espinosa de Valdés</i>	
<hr/>	
Conciliación, mediación y arbitraje en las empresas y las nuevas tecnologías	39
<i>Hanya Martínez Hernández</i>	
<hr/>	
El debate sobre la legalización de las drogas desde la perspectiva de legisladores latinoamericanos	49
<i>Manuel Alcántara Sáez y Cristina Rivas Pérez</i>	
<hr/>	
La Sociedad en Iberoamérica: Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica	55
<i>Jaime Beitia Fernández</i>	
<hr/>	
Sobre los primeros 20 años de vigencia de la Ley 14 de 1993, conocida como la Ley de Transporte	63
<i>Luis Stamp</i>	
<hr/>	
De la felicidad de José “Pepe” Mujica a la igualdad del papa Francisco	67
<i>Eduardo L. Lamphrey R.</i>	

CONFERENCIAS

El etanol y su implementación en Panamá 73

Eduardo Flores Castro

Teoría general del patrimonio 75

Gabino Díaz Proll

**9 de enero de 1964, ante la crisis institucional
y la identidad nacional panameña** 80

Porfirio De Cruz Samudio

Significado del 9 de enero en el recorrido de la nacionalidad 84

Ana Elena Porras

Trata de personas en Panamá 91

Isis Del Carmen Soto

Reducción de demanda y tratamiento 95

Carlos Smith

LEGISLACIÓN AL DÍA

Ley 118 de 27 de diciembre de 2013 101

*Que declara el 9 de enero de cada año Día de la Soberanía Nacional,
subroga la Ley 13 de 1967 y modifica un artículo del Código de Trabajo*

Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 104

Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos

ARCHIVOS HISTÓRICOS

**Transcripción de la conversación del 10 de enero de 1964,
entre los presidentes Lyndon Johnson y Roberto F. Chiari,
sobre la agresión de la policía y ejército zonians el 9 de enero de 1964** 109

PRESENTACIÓN

La edición No. 22 de la Revista Debate está dedicada al Cincuentenario del 9 de enero de 1964, por lo que señalamos que este medio de divulgación parlamentaria hace eco a sus selectivos escritores que han galardonado con sus artículos esta edición.

En el apartado de Ensayo, el Dr. Jorge Flores escribe sobre el Cincuentenario de la Gesta Patriótica de enero 1964.

Qué pasa con la profesionalización del docente y la calidad de la educación en Panamá, de la magíster Zenideth Espinosa de Valdés, es un análisis sobre la importancia de la profesionalización de los docentes y la necesidad que esta vaya acompañada de la evaluación del desempeño. La pluma invitada de esta edición especial es la magíster Hanya Martínez Hernández, abogada y mediadora, docente universitaria, que titula su artículo Conciliación, mediación y arbitraje en las empresas y las nuevas tecnologías.

En el Derecho Parlamentario: aproximación a una definición, el abogado, escritor y constitucionalista Salvador Sánchez González intercala en su artículo conceptos de otros autores y puntualiza que el Derecho Parlamentario pretende definir un ordenamiento o sección estatal, por un lado y por el otro pretende definir una rama de la ciencia del derecho.

Distinguimos en esta edición a dos escritores internacionales del Instituto Ibe-

roamericano de la Universidad de Salamanca, nos referimos a Manuel Alcántara Sáenz y Cristina Rivas Pérez, quienes presentan su trabajo sobre la legalización de las drogas desde la perspectiva de legisladores iberoamericanos. Este tema fue tratado en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias en el 2012.

En su escrito, Jaime Beitía Fernández presenta los objetivos de superar la pobreza y establece también la concentración de ingresos como una de las causas del problema de desigualdad social en la región, también expone los avances que presentan los países en la reducción de la desigualdad.

Otro aporte interesante es el del licenciado Luis A. Stamp K., quien realiza un análisis sobre la Ley 14 de 1993, sus antecedentes e importancia para el proceso de modernización del transporte del área metropolitana.

La primera parte de esta edición concluye con importantes figuras como José "Pepe" Mujica, presidente de Uruguay, y el papa Francisco en una comparación de pensamiento que hace Eduardo L. Lamphrey R., quien enmarca la ideología de estas importantes figuras y proyecta a la opinión mundial reflexión lógica fundada en cuanto a la expresión neoliberal.

La sección de Conferencias la componen temas de interés nacional que apor-

tan connotados especialistas, como el Dr. Eduardo Flores, con el tema El etanol y su implementación en Panamá; el Dr. Gabino Díaz Proll aclara brevemente la historia y origen de la teoría general del patrimonio, el concepto de patrimonio y la entidad jurídica independiente de los bienes que la componen; y el Dr. Porfirio De Cruz Samudio, en su artículo, hace un recuento de la historia del 9 de enero de 1964, ante la crisis institucional y la identidad nacional panameña; Ana Elena Porras relata comentarios sobre el significado del 9 de enero en el recorrido de la nacionalidad; Isis del Carmen Soto nos ilustra sobre la trata de personas y analiza la Ley 79 de 2011, y el Dr. Carlos Smith nos presenta el tema de la reducción de demanda y tratamiento de droga.

Como complemento al proceso de selección de los artículos para la publicación de esta edición, se difunde en la sección de Legislación al Día la Ley 118 de 27 de diciembre de 2013, Que declara el 9 de enero de cada año Día de la Soberanía Nacional, subroga la Ley 13 de 1967 y modifica un artículo al Código de Trabajo, así como la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013, Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos.

En la sección de Discursos se publican las palabras pronunciadas por el señor presidente Sergio Gálvez Evers el 2 de enero de 2014, fecha en que se instaló la segunda legislatura del quinto período de sesiones y último del quinquenio 2013-2014.

En Documentos de Interés destacamos la contribución de la ingeniera Aileen Lineth Lee González, con el tema sobre el Programa Nacional de Gasolina Oxigenada, y aclara algunas de las interrogantes de los ciudadanos, y en la Contraportada se muestra la Llama eterna en honor a los mártires del 9 de enero, ubicada en el Centro de Capacitación Ascanio Arosemena, fotografía tomada por Demóstenes Ángel.

En esta edición queremos destacar el aporte de cada uno de los escritores y de los colaboradores del Centro de Estudios Parlamentarios, del Departamento de Revisión y Corrección de Estilo, los diseñadores gráficos de la imprenta de la Asamblea Nacional y quienes aportaron sus conocimientos para culminar la publicación de este instrumento de divulgación del Primer Órgano del Estado.

Wigberto E. Quintero G.
Secretario General
Asamblea Nacional

Ensayos y monografías



CINCUENTENARIO DE LA GESTA PATRIÓTICA DE ENERO DE 1964

*Jorge Flores**

I. Umbral histórico. II. Las intervenciones. III. Revisiones al Tratado de 1903. IV. Jornadas populares. V. Acuerdo Chiari-Kennedy. VI. Acuerdo sobre las banderas. VII. Reacción de los panameños. VIII. Indignante ofensa a Panamá. IX. El saldo luctuoso. X. Inflexión histórica.

I. Umbral histórico

El 18 de noviembre de 1903, a quince días de la separación de Colombia, fue suscrita en Washington la Convención del Canal Ístmico entre el ministro plenipotenciario y enviado extraordinario de Panamá, Philippe Buneau Varilla, y el Secretario de Estado de Estados Unidos, John Milton Hay. La Convención concedió en términos desventajosos para la recién establecida república el uso, ocupación y control de tierras y aguas para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección de un canal que comunicara los océanos Atlántico y Pacífico. El documento fue aprobado por el Gobierno panameño mediante el Decreto No. 24 de 2 de diciembre de 1903 y el Senado de Estados Unidos lo ratificó el 23 de febrero de 1904.

El Tratado de 1903, se pactó a perpetuidad y sus cláusulas onerosas

* Asesor legal asignado a la Dirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos de la Asamblea Nacional.

fueron aceptadas por circunstancias adversas a Panamá ante el peligro de represalias colombianas. Para ello, en el artículo 136 de la Constitución Nacional de 1904, se dispuso que: *“El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir en cualquier punto de la República de Panamá para restablecer la paz pública y el orden constitucional si hubiere sido turbado,...”*. Igual menoscabo a la soberanía se pactó en el Tratado de 1903, en el artículo I por el que Estados Unidos se comprometía a garantizar la independencia de la república, y en el artículo VII, que autorizaba la intervención en Panamá y Colón. Esas disposiciones mediatizaron la independencia nacional. Así, desde 1904, aunque los gobernantes panameños respondían a los sectores inclinados a la colaboración o entrega a Norteamérica, surgieron actuaciones de rechazo a las abusivas interpretaciones del Tratado por parte de Estados Unidos, motivando insatisfacción y confrontaciones entre los dos países.

Las discrepancias y reclamos diplomá-

ticos por tales arbitrariedades en asuntos jurisdiccionales y fiscales las exponía Panamá por lo general sin receptividad de la contraparte a pesar de su irrefutable claridad y contundencia.

II. Las intervenciones

Durante las primeras décadas del siglo XX, Estados Unidos intervino en los asuntos internos de Panamá *motu proprio* o por solicitud del gobierno de turno o de sus opositores políticos, especialmente en épocas de elecciones.

Otro factor de injerencia fue la incipiente gestión de los primeros gobiernos para los que la designación de norteamericanos en altos cargos oficiales era aceptada para una presunta eficiencia y probidad administrativa. Al amparo de tales condicionamientos, el pueblo panameño vivió intervenciones de su socio norteamericano. Al respecto, no se debe olvidar que en 1908, controlaron las elecciones presidenciales; en 1910, impusieron al sucesor del fallecido presidente José Domingo De Obaldía; en 1912, "garantizaron" las elecciones a pedido del gobierno de Pablo Arosemena; en 1916, demandaron e impusieron con amenazas el desarme de la Policía Nacional; en 1918, escrutaron los resultados de las elecciones para diputados y ocuparon Chiriquí y Veraguas; en 1921, por la guerra limítrofe de Coto impusieron, bajo amenaza, el Fallo White a favor de Costa Rica; ese año también allanaron domicilios en La Chorrera, Arraiján y Coclé; en 1925, sus tropas ocuparon las ciudades de Panamá y

Colón a pedido del gobierno de Rodolfo Chiari para sofocar protestas populares inquilinarias en las que murieron los ciudadanos Marciano Mirones, Ferdín Jaén, Lorenzo Brown, Emilio Olivardía, Damián Cabrera y Julián Camarena, y fueron heridas otras decenas de personas. Ese año también participaron en la intentona secesionista que proclamó la "República Tule" en la comarca Kuna Yala y en 1941, respaldaron el Golpe de Estado contra el presidente de orientación nacionalista Arnulfo Arias Madrid. Estas fechas son parte del grueso listado de intervenciones de Estados Unidos en Panamá durante el siglo XX.

También ocurrieron sucesos estelares que determinarían la exigencia para revisar y después abrogar el Tratado de 1903. Al respecto es pieza definitiva el memorial, redactado por Eusebio A. Morales, que el ministro (embajador) José Domingo De Obaldía entregó el 11 de agosto de 1904, al Secretario de Estado John Hay, fijando con claridad meridiana que Panamá no había renunciado a su soberanía para la construcción y demás fines del Canal al explicar, entre otras aclaraciones sobre la letra del Tratado, que el texto que otorgaba derechos, poder y autoridad a Estados Unidos para tales fines, "como si ellos fueran soberanos",... "lleva implícita la idea de que no lo son".

Otro documento memorable fue la nota protesta que el Dr. Narciso Garay Díaz, enviado extraordinario de Panamá, entregó al Secretario de Estado, Charles

Evans Hughes, en septiembre de 1921, exponiendo las objeciones de Panamá a la imposición del Fallo White a favor de Costa Rica sobre la disputa y guerra fronteriza de Coto. En la nota el Dr. Garay, profetizó: *“Mientras palpiten corazones panameños en el mundo”, Panamá, “conservará viva la herida profunda inferida a su dignidad y a su altivez y mirará con ansiedad hacia el porvenir en espera de esa justicia redentora que hoy se le deniega, pero que llegará para ella algún día por inexorable designio de Dios”*. El pueblo panameño 43 años después, avaló con su sangre, tal augurio.

III. Revisiones al Tratado de 1903

En 1926, se propuso el Tratado Alfaro-Kellogg que fue rechazado por la Asamblea Nacional ante la presión del pueblo en las calles por cláusulas que daban nuevas ventajas a Estados Unidos.

En marzo de 1936, el Harmodio Arias Madrid, concertó el Tratado General de Amistad y Cooperación con la administración del Presidente Franklin D. Roosevelt, en el que, entre otros asuntos, se eliminaron los artículos I y VII del Tratado de 1903 que garantizaban la independencia y autorizaban la intervención en Panamá y Colón; se aumentó la anualidad que recibía Panamá y terminó la expropiación de tierras para obras canaleras, pero nada se resolvió sobre el reclamo popular para hacer efectiva la soberanía en la Zona del Canal.

El 18 de febrero de 1941, el embajador

en Washington, Carlos N. Brin, entregó al Gobierno del presidente Franklin D. Roosevelt un memorándum de Doce Puntos en el que se reiteraban reivindicaciones económicas y fiscales; solicitaba que Panamá pudiera adquirir tierras de la Compañía del Ferrocarril y que esta reubicara su terminal de Panamá a otro lugar en la Zona; reiteraba la demanda para impedir el contrabando y la competencia de los comisariatos zoneítas; pedía la repatriación de los antillanos de habla inglesa traídos para la construcción del Canal; solicitaba que los alcantarillados de las ciudades de Panamá y Colón pasaran a la jurisdicción panameña; requería que Estados Unidos asumiera el costo de la carretera hasta Río Hato y construyera un túnel o puente que facilitara el tránsito entre la ciudad de Panamá y el interior. Estos planteamientos quedaron en suspenso con el derrocamiento del Dr. Arnulfo Arias, pero algunos se ejecutarían años después.

IV. Jornadas populares

En mayo de 1920, el pueblo panameño rechazó la visita del general Joseph Pershing, héroe de la Primera Guerra Mundial, destinada a promover la entrega de la isla de Taboga para erigir fortificaciones. Ello y los reclamos del gobierno determinó que la isla no fuera cedida en casi su totalidad.

En diciembre de 1947, el pueblo en las calles rechazó el Convenio Filós-Hines. La presión popular determinó que la Asamblea Nacional, el 22 de ese mes,

negara la ratificación al pacto que prolongaba por 99 años la ocupación de 114 sitios de defensa cedidos durante la Segunda Guerra Mundial al final de la cual debían ser devueltos a Panamá.

El 25 de enero de 1955, el ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Octavio Fábrega y el embajador de Estados Unidos Salden Chapín, suscribieron el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación. Este instrumento fue adicionado con un Memorándum de Entendimientos Acordados. Tales documentos se conocen como Tratado Remón-Eisenhower, negociados por el presidente José Antonio Remón C. y el presidente Dwight D. Eisenhower. El tratado aumentó la anualidad a Panamá; dispuso que los comisariatos de la Zona no vendieran suministros a los buques en tránsito y que solo los residentes en la Zona compraran en ellos. También que los panameños residentes en la Zona pagaran impuesto sobre la renta a Panamá y que se devolverían terrenos e inmuebles. Se acordaron condiciones laborales igualitarias y Estados Unidos recibió autorización para ejercicios militares durante quince años en la base de Río Hato. Además se estipuló una reducción de 75% del impuesto a la importación de licores para la Zona adquiridos en Panamá. Este Tratado no se cumplió a cabalidad, como en anteriores ocasiones, por la aviesa práctica y prepotente estilo norteamericano de interpretar unilateralmente o simplemente no ejecutar y desconocer lo pactado y suscrito con Panamá.

a. Protestas previas a 1964

La Unión de Estudiantes Universitarios (UEU), dirigida por los estudiantes Carlos Arellano Lennox, Julio Rovi y Eduardo Miró, organizó la “Operación Soberanía” que tuvo lugar el 2 de mayo de 1958, en la que estudiantes de la Universidad de Panamá plantaron 75 banderas nacionales en predios de la Administración del Canal, causando sorpresa y disgusto entre los zoneítas, especialmente la Policía. El embajador Julian F. Harrington, protestó ante el presidente Ernesto De La Guardia Jr. por la acción pero este mantuvo la aspiración de que la bandera panameña fuera desplegada como muestra de soberanía en la Zona del Canal.

El 3 de noviembre de 1959, la Unión de Estudiantes Universitarios de una parte y el político y diplomático Aquilino Boyd y el catedrático Ernesto Castellero Pimentel, por otra, invitaron al pueblo panameño a marchar cívicamente a la Zona del Canal después del desfile de ese día. Cientos de ciudadanos, en especial estudiantes, atendieron el llamado e ingresaron pacíficamente a la Zona. La Policía zoneíta detuvo a los jóvenes Ezequiel González Núñez, estudiante del Colegio José Dolores Moscote, y a Ezequiel González Meneses, oriundo de Penonomé. El acto represivo provocó la ira de los manifestantes y la Policía zoneíta arremetió con toletes, gases lacrimógenos y disparos originando el repliegue hacia la ciudad donde grupos continuaron la protesta y, en la Embajada de Estados Unidos, en la avenida Balboa, arriaron la bandera norteamericana e izaron la panameña.

Los dos jóvenes de nombre Ezequiel y apellido González fueron multados y el juez les prohibió volver a ingresar a la Zona del Canal. Sin dudar, los dos respondieron al fallo colonialista que volverían a la Zona las veces que fuera necesario. La FEP organizó una colecta y pagó la multa. Como consecuencia de los sucesos, hubo ochenta heridos y varios ciudadanos detenidos. Ezequiel González Meneses caería el 9 de enero del 64 cumpliendo heroicamente su palabra de volver a la Zona cuando fuera necesario. Estos hechos motivaron nuevamente la protesta del embajador Julian F. Harrington ante el presidente Ernesto De La Guardia Jr.

El 28 de noviembre de 1959, también se realizó la Caravana Chiricana a la Zona del Canal desde aquella provincia demandando el respeto a la soberanía del país. La expedición fue recibida en el puente de Las Américas por manifestantes y todos se unieron a otro acto que realizaba el gobierno nacional en la plaza Porras. La entrada de los chiricanos fue recibida con vítores y consignas patrióticas y el programa se alteró para dar la palabra al profesor Abdiel Pérez del Colegio Félix Olivares de David, quien fustigó la presencia colonialista y demandó el reconocimiento de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal. Los congregados llevaron su protesta hasta los límites de la Zona donde fueron reprimidos por los norteamericanos y la Guardia Nacional resultando heridos varios panameños y los norteamericanos alegaron que 19 soldados habían sido heridos. Los

integrantes de la caravana regresaron a David el 29 de noviembre en horas de la tarde, donde fueron recibidos por una multitud.

Todos estos acontecimientos sustentaban la demanda del pueblo y gobierno panameño para que la bandera nacional fuera enarbolada en la Zona. Esa posición llevó a que el 21 de septiembre de 1960, el presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, accediera a que la bandera panameña fuera izada, junto a la de Estados Unidos, pero ello solo se hizo en el Triángulo Shaler, frente al desaparecido Hotel Tívoli. El lugar después fue utilizado para estacionamientos de la Asamblea y para el nuevo edificio legislativo.

El gesto del presidente Eisenhower era realmente inocuo, ya que el lugar para izar las banderas no podía ser más intrascendente por su locación alejada de los principales sitios administrativos de la Zona del Canal.

b. Dos actores del “nido de águilas”

En 1943, se estructuró la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP), mediante Asociaciones Federadas en los colegios públicos secundarios. Cada asociación escogía sus dirigentes en elecciones de grupos políticos estudiantiles, generalmente asesorados por profesores. A la Asociación Federada del Instituto Nacional (AFIN), le tocó asumir la defensa de la dignidad nacional frente a la soberbia colonialista en enero de 1964.

El profesor del Instituto Nacional Carlos Arrieta De La Hoz, supo transmitir en su aula desde la que se podía ver la ignominiosa cerca zoneíta, la historia de las relaciones con Estados Unidos y las leoninas cláusulas del Tratado de 1903 implantando en sus estudiantes, como numen, el nacionalismo y espíritu de lucha reivindicativa por la soberanía nacional en la Zona del Canal.

V. Acuerdo Chiari - Kennedy

El 1 de octubre de 1960, asumió la Presidencia de la República, el empresario Roberto Francisco Chiari Remón, ganador de los comicios de mayo de ese año. El 8 de septiembre de 1961, Chiari envió una nota al presidente John F. Kennedy en la que, al referirse a la Convención del Canal Istmico de 1903, señaló: *“Las cláusulas de esa Convención han sido, desde el momento de su firma, y seguirán siendo, mientras tengan vigencia, motivo de constantes fricciones, desavenencias y conflictos entre ambos Gobiernos y entre el pueblo panameño y la población norteamericana que reside en la Zona del Canal”*. El presidente Kennedy respondió invitando al presidente Chiari a una visita oficial a Washington. Al aceptar, en nota del 17 de mayo de 1962, el Presidente panameño le comunicó a Kennedy que aprovecharía para exponerle, en relación al Canal, *“... cuestiones y problemas que constituyen las causas que determinan la falta de un completo y cordial entendimiento..., y que sólo podrán solucionarse mediante una revisión integral de los tratados existentes”*. La visita del presidente

Chiari a Washington tuvo lugar los días 12 al 16 de junio de 1962. En ella, los presidentes emitieron una Declaración Conjunta anunciando: *“que han convenido en el principio que cuando dos naciones amigas están vinculadas por estipulaciones de un tratado que no son completamente satisfactorias para una de las dos partes, deben hacerse los arreglos para permitir a ambas naciones discutir esos puntos de insatisfacción. En consecuencia los Presidentes han convenido en nombrar representantes de alto nivel para llevar a cabo estas discusiones”*. El Presidente Chiari designó al Dr. Galileo Solís ministro de Relaciones Exteriores y al Dr. Octavio Fábrega excanciller, y el presidente Kennedy, al embajador de Estados Unidos en Panamá Joseph S. Farland y al general Robert J. Flemming Jr. gobernador de la Zona del Canal. El 6 de julio de 1962, se realizó la primera reunión en Panamá.

Los panameños en la Comisión de Alto Nivel, sometieron a discusión lo siguiente:

1. Enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal;
2. El uso de sellos postales panameños en la Zona del Canal;
3. Reconocimiento, en la Zona del Canal, de los exequátur expedidos por el Gobierno de Panamá a cónsules extranjeros;
4. Corredores bajo plena jurisdicción panameña, a través de la Zona del Canal;
5. Trato justo a los trabajadores panameños en la Zona del Canal;
6. Apertura del comercio de la Zona del Canal al comercio panameño;

7. Deducción del impuesto sobre la renta a los empleados panameños en la Zona del Canal; y,
8. Facilidades portuarias en Panamá y Colón.

Estos puntos, a juicio de los representantes panameños, eran adecuados para iniciar los trabajos, pues no era conducente presentar toda la problemática simultáneamente. Los norteamericanos expresaron que no tenían autorización para discutir problemas que requirieran la modificación de los tratados existentes, por esto se acordó que los puntos 4, 6 y 8 se pospusieran porque reformaban tratados vigentes.

Es de suma importancia destacar que el enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona fue el primer asunto que los representantes panameños plantearon. Ello era consecuente con el anhelo nacional de que la enseña panameña fuera izada en la Zona como símbolo inequívoco de soberanía. Sobre este punto informó el canciller Galileo Solís a la Asamblea Nacional, que: *"... los representantes norteamericanos accedieron al enarbolamiento de la bandera de Panamá en todos los puestos de la Zona del Canal donde era izada la bandera norteamericana por las autoridades civiles. No fue posible llegar a ningún acuerdo para el enarbolamiento de la bandera de Panamá en los puestos militares de la Zona del Canal y en los buques que pasan por el Canal"*.

Así, el 10 de enero de 1963, en un Comunicado Conjunto los representantes de

ambos gobiernos anunciaron que: *"Se ha convenido que la Bandera de la República de Panamá sea izada junto con la de los Estados Unidos de América en el territorio de la Zona del Canal en aquellos sitios en que la bandera de los Estados Unidos es izada por las autoridades civiles. Las instituciones particulares y los habitantes de la Zona del Canal se encuentran en libertad de desplegar las banderas que deseen en las residencias o lugares de negocios. Otros aspectos de la cuestión de la bandera serán discutidos posteriormente"*. Este vendría a ser, junto con el punto 3 sobre la admisión de los exequátur, los únicos acuerdos de la Comisión. El presidente Chiari, ante la casi paralización de la Comisión por falta de acuerdos sobre la mayoría de las propuestas panameñas, resolvió hacer un último esfuerzo para tratar de encontrar solución a alguno de los asuntos pendientes o terminar las labores de la Comisión. Para ello el canciller Galileo Solís, se entrevistó con el Secretario de Estado Dean Rusk el 23 abril de 1963, en Washington, sin que se produjeran adelantos. Así, tres meses después, la Comisión Binacional concluyó sus gestiones el 23 de julio de 1963, con un Comunicado Conjunto que resumía los escasos resultados de sus labores iniciadas un año antes.

Recomendamos consultar la Memoria del ministro de Relaciones Exteriores a la Asamblea Nacional de octubre de 1963, cuyo contenido histórico detalla lo acontecido en esa etapa con suma claridad. De esa memoria destaca, de la nota que el ministro Galileo Solís le remitió al

secretario de Estado el 9 de septiembre de 1963, por premonitoria, lo siguiente: *“Si el Gobierno de Su Excelencia cree que todavía no es oportuno iniciar la revisión integral de los Tratados, o no está preparado para ello, las cosas seguirán como están y la Historia les imprimirá el rumbo que deban seguir dentro de las corrientes que prevalecen en la América Latina y, en general, en el Mundo entero. Pero, no hay que engañarse haciéndose la ilusión de que, con medidas o acuerdos de carácter temporal o secundario se van a subsanar los males que Panamá sufre como consecuencia de la Convención del Canal Istmica de 1903...”*.

VI. Acuerdo sobre las banderas

El 12 de octubre de 1962, en el acto inaugural del puente de Las Américas, el presidente Chiari izó la bandera panameña. Asimismo, el 29 del mismo mes la enarboló en el edificio de Administración del Canal y también fue izada en el Edificio de Administración en Cristóbal, Provincia de Colón. Esto en el marco de las conversaciones antes referidas, lo cual no satisfacía las demandas panameñas.

Tal como apuntamos, la Comisión Binacional anunció el 10 de enero de 1963, un acuerdo sobre el despliegue de la bandera panameña y durante ese año fue izada en las esclusas de Miraflores y Gatún, en los Hospitales de Cristóbal, Coco Solo y Palo Seco y en los pueblos de Margarita y Coco Solo, en el sector Atlántico.

La ejecución del acuerdo sobre las banderas correspondía el mayor general Robert J. Fleming Jr., Gobernador de la Zona Canal, quien el 30 de diciembre de 1963, dispuso que la bandera panameña, junto a la norteamericana, sería izada en el Hospital Gorgas, el pueblo de Gamboa y Santa Cruz, los pueblos de Arco Iris (*Rainbow City*), Paraíso y los cementerios Monte Esperanza (*Mount Hope*) y Corozal. La orden interrumpía el enarbola-miento de la bandera de Estados Unidos en lugares donde siempre se hacía, como las escuelas, con el innegable aunque no señalado fin, de reducir los lugares donde izar la bandera panameña.

Esta última orden no fue acatada por los residentes de la Zona y, el sargento de la Policía de la Zona del Canal, Carlton Bell, el viernes 3 de enero de 1964, la desafió izando sola la bandera de Estados Unidos en la plaza de Gamboa dedicada a los Héroes de Guerra declarando que mientras él estuviera asignado al lugar, la seguiría enarbolando. La insurrección de Bell estimuló la desobediencia y los estudiantes zoneítas también izaron la bandera norteamericana en sus planteles. Ese desafío se inició en varias escuelas el lunes 6 de enero. Los estudiantes fueron respaldados por sus padres que aprobaron la desobediencia a la orden del gobernador e izaron la bandera norteamericana vigilando para que no fuera arriada. La conducta de los residentes de la Zona revela la mentalidad segregacionista, colonialista, prepotente y antipanameña que los caracterizaba en su trato con los ciudadanos del país que había

cedido el territorio y su posición geográfica para construir el Canal.

Ese insolente desprecio quedó de manifiesto con motivo del acuerdo para enarbolar la bandera panameña no obstante los reducidos límites impuestos primero, por los representantes norteamericanos de la extinta Comisión de Alto Nivel y por el Departamento de Estado y, después, por el gobernador de la Zona del Canal con la desafortunada orden de retirar la bandera norteamericana de varios sitios para no tener que acompañarla con la bandera de Panamá.

VII. Reacción de los panameños

El miércoles 8 de enero, los estudiantes del Instituto Nacional Guillermo “Memo” Guevara, su hermano Carlos Guevara y Gabriel “Gaby” Diez, se acercaron a la Escuela Superior de Balboa y comprobaron que la bandera estadounidense ondeaba solitaria y que los estudiantes de ese colegio y otros civiles vigilaban para que no fuera arriada. Al intentar en el edificio de Administración averiguar sobre la situación, fueron remitidos a la Dirección de la Escuela a la que obviamente no tuvieron acceso y regresaron al Nido de Águilas comunicando la vejatoria noticia a los pocos institutores que atendían exámenes finales.

El jueves 9 de enero, no obstante un comunicado del gobernador Fleming, publicado en los medios matutinos pidiendo a los zoneítas respeto a sus órdenes, estudiantes de la Escuela Supe-

rior de Balboa y residentes de la Zona permanecían en el plantel para impedir que la bandera fuera arriada.

El gobernador Fleming viajó ese mismo día a Estados Unidos dejando a cargo al vicegobernador el coronel David S. Parker, quien afrontaría los graves incidentes que en pocas horas se desencadenarían.

Dada la confirmación de la actitud de los zonians, al filo de las cinco de la tarde, un grupo aproximado de doscientos estudiantes del Instituto Nacional decidió ir a la Escuela Superior de Balboa y le pidieron al rector, Dídimo Ríos, la bandera panameña de su despacho que había sido utilizada en las jornadas de 1947 contra el Convenio Filós-Hines y el rector accedió encareciéndoles que la cuidaran. Al ingresar a la Zona el grupo institutor, que era acompañado por el profesor Carlos Arrieta, se topó con la Policía zoneíta que permitió continuar su marcha, pero nuevamente fue interceptado por Policías con los que se acordó que sólo una delegación de cinco estudiantes fuera al asta del plantel para izar la bandera y cantar el Himno Nacional y retirarse protegidos por la Policía. Este acuerdo fue variado por los zoneítas en el sentido de que solo permitirían cantar el Himno. La delegación, integrada por Alcibíades Picota, Inocencio García, Luis Vergara, Eligio Carranza, César Augusto Villarreal, a la que se sumó el estudiante Napoleón De Bernard Sorto, se aproximó a la Escuela portando la bandera panameña, el estandarte de la AFIN y una pancarta que proclamaba: “PANAMÁ ES SOBE-

RANA EN LA ZONA DEL CANAL”, pero los zoneítas en actitud hostil y coreando el himno norteamericano, sabotearon el patriótico gesto de los estudiantes panameños que además fueron abucheados y acosados para tratar de quitarles la bandera lo que no consiguieron, pues los institutores valientemente la defendieron ante la turba colonialista que los superaba más o menos 20 a 1, evitando que los despojaran de su emblemática enseña Patria pero, en el forcejeo, el lienzo fue desgarrado por los Policías que en vez de proteger al grupo como era el acuerdo, los reprimían a toletazos.

Con lágrimas de impotencia la delegación se reunió con sus compañeros y todos fueron perseguidos por estudiantes, civiles y la Policía obligándolos a replegarse.

La noticia de los incidentes se extendió por la ciudad de Panamá y centenares de panameños acudieron en apoyo de los institutores y, al enterarse del vejamen a la enseña nacional, enardecidos y enarbolando banderas panameñas, enfrentaron a los agresores.

La Policía, ante la creciente multitud que, bandera en mano, intentaba entrar a la Zona, decidió usar sus revólveres calibre 38 y armas largas contra la multitud.

Cayeron los primeros heridos y Ascario Arosemena Chávez, estudiante de la Escuela Profesional Isabel Herrera Obaldía que ayudó al herido Ricardo Hurtado para sacarlo del lugar de los enfrenta-

mientos, momentos después, cuando seguía con la labor socorrista, fue alcanzado por un disparo y falleció siendo el primer caído de los sucesos.

La salvaje agresión provocó actos heroicos. Una multitud de panameños se dirigió al Cuartel Central de la Guardia Nacional en la avenida A, exigiendo armas para responder al ataque. Otra muchedumbre marchó a la Presidencia de la República donde entregó la bandera ultrajada por los zonians al presidente Chiari y exigió el rompimiento de relaciones con Estados Unidos. Dos pilotos trataron de despegar del Aeropuerto Marcos A. Gelabert de Paitilla en una avioneta para arrojar improvisados explosivos caseros contra los agresores pero no lo consiguieron. Panameños aislados disparaban a los *zonians* con armas particulares en gesto simbólico dado el desigual volumen de fuego. Decenas de heridos caían por las balas de la Policía y por civiles *zonians* que disparaban armas personales. Los panameños se replegaban, pero volvían a la carga con banderas usando los postes del alumbrado público a lo largo de la avenida limítrofe para colocar la enseña panameña.

Desde sectores de la ciudad, miles se acercaron y recorrieron los límites con la Zona, enarbolando banderas. El tumulto era tan vigoroso, que la Policía, a golpe de las ocho y media de la noche, dio paso a las fuerzas acantonadas en las bases militares. La intervención castrense fue decidida por el gobernador encargado, David S. Parker que cedió el mando de

la Zona del Canal al general Andrew Pick O'Meara jefe del Comando Sur.

Los militares se presentaron con armas pesadas y vehículos blindados en los límites, disparando a la multitud indefensa. El número de heridos y muertos crecía y algunos se desangraban por la imposibilidad de auxiliarlos ante los disparos. Los hospitales Santo Tomás, del Seguro Social y particulares convocaron al personal médico y los bancos de sangre recibían donaciones voluntarias para atender el gran número de heridos.

El presidente Roberto F. Chiari, que había demandado a las autoridades de la Zona que detuvieran la agresión sin que su petición fuera atendida, declaró rotas las relaciones diplomáticas con Estados Unidos de América. La ruptura, aprobada por el Consejo de Gabinete y el Consejo de Relaciones Exteriores reunidos de urgencia a las 11:00 p.m., convocados y presididos por Chiari fue comunicada en la madrugada (2:25 a. m.) del 10 de enero, al secretario de Estado de Estados Unidos Dean Rusk, en un cablegrama del ministro de Relaciones Exteriores, Galileo Solís quien después de la formal protesta, calificando de injustificada y despiadada la agresión de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, concluía: *"Finalmente, cumplo con informar a Vuestra Excelencia, que debido a los sucesos a que antes me he referido, el Gobierno de Panamá considera rotas sus relaciones diplomáticas con su ilustrado Gobierno, y en consecuencia, ha impartido instrucciones a su Excelencia el Embajador Augusto*

G. Arango, para que regrese cuanto antes a la Patria". Un acto igual jamás había ni ha ocurrido después, en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe. El presidente Roberto F. Chiari, por eso, pasó a la historia como el Presidente de la Dignidad.

Durante toda la noche siguió el ataque, que se concentró sobre el Palacio Justo Arosemena, el Parque Legislativo José A. Remón, la calle 3 de noviembre, la plaza Cinco de Mayo, el cruce del Hotel Tívoli y del edificio de la *Pan American Airways*, el Instituto Nacional y otros puntos limítrofes. Los panameños caían en la periferia de la Zona del Canal y los disparos de ametralladoras y fusilería impactaban edificios, residencias y negocios de las áreas colindantes.

Por su parte, la Unión de Estudiantes Universitarios luego de una Asamblea General en el Paraninfo de la Universidad de Panamá, dirigida por su secretario general Víctor Ávila, salió del campus y recorrió las vías Transístmica y Nacional para unirse a las protestas en los límites con la Zona.

En Colón estudiantes y el pueblo se unieron a la jornada y fueron reprimidos por los norteamericanos con saldo de muertos y heridos.

El Comité de Defensa de la Soberanía de Coclé organizó una manifestación que, enarbolando la enseña nacional, acudió a la Base de Río Hato ocupada por tro-

pas de Estados Unidos, el 11 de enero, y expresaron su indignación y rechazo ante los efectivos acantonados allí por la agresión contra Panamá.

Por su parte, el Ejército de los Estados Unidos se tomó el puente de Las Américas, cortó la comunicación con el interior de la República y en la Transístmica, interrumpió el paso entre Panamá y Colón.

VIII. Indignante ofensa a Panamá

Sin dudas, el acto que más indignó a los panameños fue el ultraje a su enseña patria, en especial por ser una bandera de lujo utilizada en las manifestaciones de rechazo al Convenio Filós-Hines en 1947. En la época, la bandera de lujo se distinguía por su confección en tela de seda con el Escudo Nacional bordado en su centro. Actualmente, no se usa esta versión del pabellón nacional. Dicha bandera sufrió directamente la agresión de los estudiantes, residentes y Policías zoneítas, cuando atacaron a los estudiantes del Instituto Nacional en la Escuela Superior de Balboa.

Se registró la versión de las dos partes sobre el ultraje a la bandera. El capitán de la Policía zoneíta, Gaddis Wall, reportó que *“los estudiantes panameños se tropezaron y accidentalmente rompieron su propia bandera”*. Por su parte, David White, técnico de teléfonos de la Compañía del Canal, dijo: *“la Policía agarró a los estudiantes, que eran cuatro o cinco, bajo los hombros en sus axilas y los llevaron hacia delante. Uno de los estudiantes se*

tropezó y creo que cuando se cayó la vieja bandera se rompió”.

Sin embargo, Eligio Carranza uno de los estudiantes agredidos, dijo: *“empezaron a empujarnos y a tratar de quitarnos la bandera, mientras nos insultaban. Un Policía levantó su tolete, el cual rajó nuestra bandera. El capitán trató de sacarnos y llevarnos donde estaban los otros estudiantes panameños. En el camino a través de la multitud, muchas manos halaron y rompieron nuestra bandera”*.

Es obvio que la discrepancia no favorece la versión norteamericana, pues el relato del estudiante Carranza se ajusta más a la lógica de lo acontecido ya que los testigos norteamericanos nada dijeron de la presencia hostil y agresiva de los cientos de zonians que superaban ampliamente en número e insultaban y agredían a los seis estudiantes panameños que valientemente, no obstante la desventaja, impidieron que manos llenas de odio colonialista les arrebataran la enseña panameña.

IX. El saldo luctuoso

Como consecuencia de los enfrentamientos, murieron y son considerados Héroes y Mártires de la Patria, en el siguiente orden, los panameños: Ascanio Arosemena Chávez, Gonzalo Antonio Crance Robles, Teófilo Belisario De La Torre Espinoza, Jacinto Palacios Cobos, Alberto Oriel Tejada, Ezequiel González Meneses, Luis Vicente Bonilla Cacó y José Enrique Gill, caídos el día 9 de enero. El día 10, perecieron: Alberto Nicolás Constance,

Víctor Manuel Iglesias, Rodolfo Benítez Sánchez, Víctor Manuel Garibaldo Figueroa, Gustavo Rogelio Lara, José Del Cid Cobos, Ricardo Murgas Villamonte y Rosa Elena Landecho. El 11 de enero sucumbieron: Ovidio Lizandro Saldaña Armuelles y Etanislao Orobio Williams. Y, en Colón el 12 de enero, fallecieron: la bebé kuna Maritza Alabarca Ávila, Carlos Renato Lara y Celestino Villarreta. Además fueron atendidos en los hospitales más de cuatrocientos heridos.

Los norteamericanos reportaron el fallecimiento de Luis Jiménez Cruz, David Haupt, Gerald St. Aubin y Michael W. Rowland. También se produjeron cuantiosos daños a propiedades públicas y privadas.

X. Inflexión histórica

Como resultado de los hechos y la ruptura de las relaciones diplomáticas, se pasó de la etapa revisionista a la abrogacionista del Tratado de 1903 y sus enmiendas. Así, al cabo de difíciles negociaciones y la mediación de la OEA, el 3 de abril de 1964, los dos gobiernos acordaron: "procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países" y "...llegar a un convenio justo y equitativo".

Las negociaciones entre los representantes de Panamá, Ricardo M. Arias E., Roberto Alemán y Diógenes De La Rosa, y de Estados Unidos Robert A. Anderson, Robert S. Woodward y John N. Irving H., llevaron al anuncio en septiembre

de 1965, de los proyectos de Tratados Johnson-Robles o "Tres en Uno" identificados así: Tratado del Canal, Tratado de Defensa y Neutralidad y Tratado del Canal a Nivel del Mar. Estos proyectos fueron rechazados por la opinión nacional y el gobierno del general Omar Torrijos, en marzo de 1970, los descartó por no ser "utilizables ni siquiera como base de futuras negociaciones".

Al reanudarse las rondas para negociar, el gobierno de Torrijos emprendió una campaña de sensibilización mundial que incluyó una sesión en Panamá del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y obtuvo un amplio respaldo internacional a la causa panameña, lo cual llevó a la firma de los Tratados Torrijos-Carter en la sede de la OEA el 7 de septiembre de 1977. El equipo negociador panameño, bajo la dirección del general Omar Torrijos, estuvo conformado por: Rómulo Escobar Betancourt, Gabriel Lewis Galindo, Diógenes De La Rosa, Carlos López Guevara, Aristides Royo, Adolfo Ahumada, Nicolás Ardito Baretta, Rodrigo González, Nicolás González Revilla, Omar Jaén Suárez, Augusto Zambrano y Jaime Arias Calderón.

Pero los tratados tuvieron una beligerante oposición. El acto más dramático en contra fue la inmolación del periodista exiliado Leopoldo Aragón Escalona frente a la embajada norteamericana en Estocolmo, Suecia, el 1 de septiembre de 1977. Su mensaje: "NO FIRMEN LOS TRATADOS".

Desde la Universidad de Panamá, el Centro de Estudiantes de Derecho (CED) y los grupos estudiantiles Circulo de Acción Nacionalista (CAN), Gaykucho-NIR, FER-29, Vanguardia Popular y Liga Socialista Revolucionaria, iniciaron las protestas a la vez que lograron una apertura para que el régimen torrijista diera acceso a los medios de comunicación para debatir lo firmado. También manifestaron su rechazo los prestigiosos miembros del foro nacional doctores: César Quintero, Humberto Ricord, Carlos B. Pedreschi, Carlos I. Zúñiga, Julio Yao, Diógenes Arosemena, Miguel A. Bernal (en el exilio), Julio Berríos, Fabián Echevers, Julio Linares y Mario Galindo. En tan solo cuarenta y cinco días de campaña la oposición logró un masivo respaldo que puso en entredicho lo acordado. Los tratados se ratificaron en un cuestionado plebiscito en Panamá el 23 de octubre de 1977 y el Senado norteamericano, los ratificó con afrentosas enmiendas, aceptadas por Torrijos, el 10 de abril de 1978.

A raíz de la visita del presidente Carter a Panamá para el intercambio de las ratificaciones en junio de 1978, se produjeron violentos enfrentamientos en la Universidad de Panamá entre los que se oponían a los tratados y quienes los repudiaban. En ellos perecieron, en circunstancias no del todo aclaradas, los estudiantes Jorge Camacho y Demóstenes Rodríguez.

Sin embargo, en aras de la objetividad histórica, es pertinente consignar que sectores de la pequeña burguesía acomodada y sumisa al coloso del norte, bajo

el falaz argumento de que “la soberanía no se come” se opuso a las jornadas nacionalistas por el rescate de la soberanía y la eliminación del enclave colonial-militar de los Estados Unidos.

Tales sectores sociales indiferentes a la ocupación y uso ilegal de la extinta Zona del Canal para fines estratégicos del Pentágono son los que paradójicamente usufructúan mayormente los beneficios de la reversión del Canal y la salida de las bases militares.

Hoy los ingresos del Canal, dan un aporte al tesoro nacional miles de veces superior a lo que percibió durante los 96 años de ocupación extranjera. Sin embargo, aún pesa negativamente el llamado Tratado de Neutralidad que, no obstante su denominación, establece una neutralidad precaria que posibilitaría una intervención militar de Estados Unidos en Panamá cuando a su juicio, esté en peligro la vía interoceánica.

Hoy Panamá sigue su camino en mejores condiciones gracias a la lucha que varias generaciones libraron para que la Nación recuperara la jurisdicción efectiva sobre todo su territorio probando que la soberanía sí se “come” o, como dijo Eduardo Galeano, el patriotismo resulta más rentable que la traición. Gloria eterna a los Mártires y Héroes de enero de 1964.

Bibliografía

Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores a la Asamblea Nacional, Panamá, 1963 y, 1964.

PIZZURNO GELÓS, Patricia y ARAÚZ, Celestino Andrés: Estudios Sobre el Panamá Republicano (1903-1989), Edit. Manfer. S. A., Colombia, 1996.

PÁJARO NAVAS, Luis: Panamá: Nación: Estado y Canal, Revista LOTERÍA, edición extraordinaria, Panamá, 1999.

HERRERA, Tomás: Emergencia del activismo estudiantil en el movimiento popular panameño, Revista Universidad, IV Época, Panamá, 1997.

GALEANO, Eduardo: Las Venas Abiertas de América Latina, Uruguay, 1971.

MARULANDA, Gilberto: Caravana chiricana a la Zona del Canal del 28 de noviembre de 1959, Instituto del Canal y Estudios Internacionales, Universidad de Panamá, 2002.

PRADO FRANCO, Samuel Antonio: Breves Notas para una Historia de las Ideas Políticas Panameñas, Www.ellibrepensador.com diario digital, de Media Business Consulting S.L.U., noviembre de 2010.

LISTA DE MÁRTIRES DE ENERO DE 1964: Biblioteca Nacional, Ernesto J. Castillero R., www.binal.ac.pa

PERIÓDICOS Y REVISTAS:

Revista LIFE: Diciembre de 1959 y enero de 1964.

Revista LOTERÍA, Núm. 473-474, Editora Sibauste, S. A., Panamá, 2007.

CRÍTICA: noviembre de 1959 y enero de 1964.

EL PANAMÁ AMÉRICA: noviembre de 1959, y enero de 1964.

LA ESTRELLA DE PANAMÁ: octubre de 1941, mayo de 1958, noviembre de 1959 y enero de 1964.

LA HORA: noviembre y diciembre de 1959.

DERECHO PARLAMENTARIO: APROXIMACIÓN A UNA DEFINICIÓN

*Salvador Sánchez**

El propósito de este artículo es atisbar la posibilidad de una definición de derecho parlamentario que sea de utilidad para fijar sus contornos como objeto de estudio sistemático.

Como acertadamente puntualizó Nino, la palabra derecho puede resultar ambigua, incluso en el uso de los juristas.¹ Al hablar de derecho podemos estar refiriéndonos tanto a un ordenamiento o conjunto de normas (como quien dice: “el derecho panameño”), a una facultad o atribución (al estilo de: “tengo derecho a...”), e incluso a una disciplina o acotado campo de estudio (como al referirnos al “especialista en derecho penal”).

Así las cosas, cuando nos preguntamos por la definición de derecho parlamentario resulta que podemos visualizar al menos dos grandes alternativas: o pre-

tendemos definir un ordenamiento o sección del ordenamiento estatal, por un lado, o pretendemos definir una rama de la ciencia del derecho.

Si pretendemos definir una rama de la ciencia del derecho, nos internaríamos en la discusión sobre la metodología del derecho parlamentario, su autonomía respecto a otras ramas del derecho público, su relación con el derecho constitucional y el derecho electoral, entre otros temas. Ese no es el propósito de este trabajo. Sin embargo, una tarea esencial de la definición de una rama del estudio del derecho es fijar su objeto, lo que coincide con la segunda de las perspectivas sugeridas.

Efectivamente, si pretendemos aproximarnos al derecho parlamentario como ordenamiento, nos preocuparía identificar las piezas que lo integran y sus interacciones. Podríamos igualmente explorar la inserción del ordenamiento parlamentario en el ordenamiento estatal o la posibilidad y límites de su autonomía.

Este escrito pretende una aproximación al derecho parlamentario como ordenamiento. Sucede, sin embargo, que las definiciones de derecho parlamentario que actualmente tienen más predicamento en el ámbito jurídico de habla castellana, no parecen coincidir en que

* Panameño. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María La Antigua. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Profesor universitario de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derechos Humanos. Fue Director General de Asesoría Legal y Técnica de la Asamblea Nacional de la República de Panamá. Actualmente es Presidente de la sección panameña del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

1 Nino, Carlos Santiago. **Introducción al Análisis del Derecho**. 2da. Edición ampliada y revisada, 12^a reimpresión, Astrea, Buenos Aires, 2003, p. 14.

el objeto del derecho parlamentario esté integrado únicamente por las piezas del ordenamiento parlamentario. Conviene por tanto hacer una breve revisión de ellas, aportando las reflexiones que considero necesarias, para finalmente ofrecer una definición que sea de utilidad para futuros desarrollos en este campo.

Así, podríamos entender por derecho parlamentario, siguiendo a uno de sus principales estudiosos, como:

“...el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas.”²

Esta definición ha sido problematizada en la doctrina contemporánea referida al derecho parlamentario, a partir de una crítica más general al concepto de derecho, que pretende suplantar una visión “normativista” por otra “tridimensional”, que asume como parte del derecho una triple perspectiva: normativa, sociológica y axiológica.³ En ese sentido, una definición del derecho parlamentario como la expuesta por Santaolalla sería parcial, y por tanto incompleta, en su intento de describir el derecho parlamentario. La definición “tridimensional” que se ha divulgado entre los especialistas de

2 Santaolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, p. 30.

3 Reale, Miguel. *Teoría Tridimensional do Direito*, Sao Paulo, Sarabia, 1968.

habla hispana es la propuesta por León Martínez-Elipe.⁴

Sin entrar en la discusión de estas visiones alternativas del derecho y del derecho parlamentario, el análisis que aquí se hace está orientado a los aspectos normativos del derecho parlamentario, y la definición de Santaolalla resulta la más apropiada.⁵

Pese a esta primera toma de posición debe reconocerse también que la definición de Santaolalla, construida desde y para el derecho parlamentario español es decir, dentro de una monarquía parlamentaria- no se adapta perfectamente al entorno de las repúblicas presidencialistas, como es el caso de Panamá. La centralidad de la separación de los poderes públicos en los regímenes presidencialistas dificulta entender a las cámaras parlamentarias como órganos que asumen la totalidad de la representación (se entiende aquí, representación popular) en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas (salvo que las funciones asignadas constitucionalmente a las cámaras sean las únicas supremas).

Es decir, en el contexto presidencialista el jefe de gobierno (quien también es

4 Martínez Elipe, León. *Introducción al Derecho Parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias*. Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999.

5 Debo reconocer, sin embargo, que la propuesta de Martínez-Elipe tiene el atractivo de incluir una explicación del derecho parlamentario como ordenamiento autónomo, en un marco de pluralismo jurídico, y por tanto, menos Estado-céntrico.

jefe de Estado) asume una representación popular paralela que aun siendo subordinada a la representación popular expresada por la cámara, no deja de ser de central significación para el establecimiento y el funcionamiento del régimen. La pretensión de supremacía de las cámaras parlamentarias convive en nuestro entorno con la idea del gobierno mixto pre-revolucionario –que se reputa balanceado- y con la expectativa de los *checks and balances* estadounidenses. Sin embargo, la forma como opera usualmente el régimen presidencial es dando preponderancia al Órgano Ejecutivo. La razón para suponer, pese a esta afirmación, la supremacía del Órgano Legislativo, estriba en la convicción del carácter decisivo de la producción de las normas, y entre estas de la ley, en el perfilamiento del régimen. Así, dado que es en la cámara donde se agotan las principales etapas de la deliberación y decisión legislativa, sería el Órgano Legislativo el preponderante incluso en regímenes presidenciales. Esto se deduce de disposiciones tales como los artículos constitucionales que permiten a la Asamblea Nacional superponerse a las objeciones presidenciales a los proyectos de leyes aprobados en tercer debate (artículo 170) o a la negativa presidencial a sancionar un proyecto de ley, agotado el plazo para objetar (artículo 172)⁶.

La definición de Santaolalla también sugiere reflexionar sobre las funcio-

nes que las constituciones atribuyen al Órgano Ejecutivo en regímenes presidenciales, esté establecido como órgano unipersonal o colegiado. En la definición comentada corresponde entender que la alusión a “funciones supremas” del Estado constitucional y democrático de Derecho hace referencia a las funciones tradicionales de los parlamentos. Conectando con el párrafo anterior, debe entenderse que Santaolalla alude a la centralidad de las funciones parlamentarias –en especial, la legislativa- en el Estado constitucional y democrático. Sin embargo, debe reconocerse que la supremacía de las funciones atribuidas a las cámaras parlamentarias convive en la Constitución con la supremacía de las funciones atribuidas al Ejecutivo. Cabe agregar que en las actuales circunstancias dichas “funciones supremas” encuentran límites, destacando entre ellos el control judicial de constitucionalidad, radicado igualmente en la Constitución.

Por último, la definición de Santaolalla habla de cámaras, en plural, y no por referirse a la pluralidad de instituciones parlamentarias dentro (en Estados compuestos) o fuera del Estado (en el derecho parlamentario comparado), sino como referencia al diseño bicameral del parlamento español contemporáneo. De más está decir que esa caracterización tampoco es admisible en nuestro derecho parlamentario, tomada cuenta del unitarismo de nuestro Estado y del unicameralismo de nuestro Órgano Legislativo, pero no presenta las dificultades antes descritas respecto a su aplicación a regímenes presidenciales o parlamentarios.

⁶ Sin embargo, se hace evidente que las premisas de esta conclusión siguen de cerca las del derecho estado-céntrico y lego-céntrico.

Otra definición de derecho parlamentario que es de uso frecuente es la que aportó Francisco Berlín Valenzuela:

“...el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que lo integran.”⁷

Esta definición de Berlín Valenzuela es en realidad una de las dos que propone. La primera, que recién hemos transcrito, es señalada como definición “en sentido estricto”, mientras que la segunda lo sería en “sentido amplio”. La definición de derecho parlamentario en sentido amplio consistiría en la adaptación por Berlín Valenzuela de los rasgos que sobre el derecho y el derecho parlamentario ha elaborado Martínez-Elipe:

“derecho parlamentario es el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido institui-

dos por el pueblo como expresión de su querer ser político.”⁸

Como se observa, esta definición ofrece mayor amplitud en varios sentidos. Por un lado, incluye las relaciones del parlamento con agentes externos, sean públicos o privados. Por otro lado, abarca contenidos que pueden ser identificados como los valores fundacionales de la institución parlamentaria, tales como la división de los poderes o la legitimidad democrática del poder. Como hemos señalado, es lo que se conoce como dimensiones sociológicas y axiológicas del derecho, y en este caso, del derecho parlamentario.

Las definiciones de Berlín Valenzuela tienen la ventaja de ser pensadas desde un régimen presidencial y con la intención de ser neutral respecto de la forma de Estado y de gobierno. Al ofrecer una definición estricta y una amplia, Berlín Valenzuela también satisface la necesidad de contar con una definición apropiada para examinar la denominada “dimensión normativa” del derecho parlamentario, y la de incorporar perspectivas adicionales a la normativa, que resultan muchas veces indispensables para conocer a profundidad la realidad parlamentaria.

Pese a lo indicado en el párrafo anterior, la propuesta de Berlín Valenzuela, anclada en las tesis de Martínez-Elipe, no resulta convincente.

7 Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho parlamentario. Fondo de Cultura Económica. México, Segunda Reimpresión, 1994. p.33

8 Ibidem, p.34

Aunque reconozco su atractivo, la premisa de toda esta construcción es una caricatura de la denominada dimensión normativa del derecho, muy extendida en la actualidad. La dimensión normativa implica el objeto propiamente de las disciplinas jurídicas, aunque no agota las perspectivas que sirven para conocer realidades complejas. El examen de la dimensión normativa no supone ignorar la existencia de una dimensión sociológica o axiológica en el tratamiento, por ejemplo, de la institución parlamentaria. Pero el reconocimiento de la existencia de otras dimensiones de un objeto de estudio no hace necesario ni deseable que el estudio especializado de esas dimensiones sea realizado desde las disciplinas jurídicas. Adicionalmente, hay aquí una cierta reacción mal disimulada—cíclica, por otro lado, en la historia reciente del derecho—contra el formalismo jurídico, contra el legalismo, contra el normativismo y en última instancia, contra alguna versión maniquea del positivismo jurídico. En este último caso, valdría la pena hacer mayor énfasis en otra ocasión, pero baste por el momento con señalar que las tesis antiformalistas y las alternativas al positivismo jurídico deben librar sus luchas **en la dimensión normativa** y no fuera de ella.

Es decir, solo si caricaturizamos la dimensión normativa —asimilándola a exégesis, por ejemplo— resultaría insuficiente para comprender en su integridad el concepto de derecho. **El derecho ES la dimensión normativa.** Lo otro es seguramente Sociología o Filosofía. Pero también, por qué no, Economía, Psicología y Biolo-

gía. Me resulta absurdo afirmar que para comprender el parlamento no hacen falta otros saberes. Lo que digo es que el derecho parlamentario no estudia ni explica la totalidad del parlamento, sino que se ocupa de sus aspectos jurídicos.

No ignoro que en estas discusiones parece que todos entendemos por “norma” lo mismo. Es más que probable que no. Pero el estudio de las obras de Berlín Valenzuela y de Martínez-Elipe permite concluir que cuando el primero define el derecho parlamentario como “conjunto de normas” no está implicando que esas normas presenten forma necesariamente constitucional o legal, legislativa o judicial, escrita o consuetudinaria. Su “conjunto de normas” se entiende en las formas que prescribe o autoriza cada ordenamiento jurídico.

Además, las asambleas legislativas a las que se refieren estos autores son asambleas integradas por representantes populares democráticamente electos y que actúan a través de principios —integrados al ordenamiento— democráticos.

Metodológicamente, tampoco se trata de negar la utilidad de la interdisciplinariedad. Pero para que exista interdisciplinariedad tienen que existir disciplinas, aunque se reconozca su carácter convencional y la posibilidad de ver sus límites redefinidos con frecuencia, o de verlas desaparecer. Tampoco se trata de preferir como alternativa una multidisciplinariedad a que pueda reclamarse ser la pura yuxtaposición de saberes. Pero la necesidad de producir nuevo conoci-

miento requiere de una base que sólo ofrece el marco disciplinar.

De ahí que, aunque podría parecer innecesario decirlo, debemos afirmar que **el derecho parlamentario es derecho**. En ese sentido, creo que es útil definir al derecho parlamentario como el conjunto de normas y actos que rigen, o sir-

ven para ejercitar las actividades de las asambleas representativas en los Estados democráticos, en lo referente a sus atribuciones constitucionales, a su organización y funcionamiento interior, al estatuto personal de sus miembros, a su administración y a sus relaciones internas y externas.

QUÉ PASA CON LA PROFESIONALIZACIÓN DEL DOCENTE Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN PANAMÁ

*Magíster Zenideth Espinosa de Valdés**

Existe una gran disconformidad por los resultados que se obtienen en la educación ya que un gran porcentaje de los jóvenes que aspiran a ingresar a las universidades estatales no alcanza los puntajes mínimos; los empresarios señalan que los egresados no poseen las competencias para desempeñarse eficientemente y miembros de la sociedad civil, iglesias y familias están preocupados porque los valores que tienen los jóvenes no son los que sustentan una convivencia pacífica e inclusiva. **Uno de los actores más cuestionado por esos resultados son los docentes.** El protagonismo del docente en los resultados educativos ha generado tensiones entre los distintos componentes del sistema y una gran demanda en su profesionalización. Por las razones expuestas, se hace un análisis del impacto de la profesionalización docente en la calidad de la educación, su relación con la carrera docente y la satisfacción laboral.

La profesionalización del docente se ha constituido en un punto prioritario en las políticas públicas en América Latina, porque ellos son los que enseñan, sin ellos no hay cambios ni transformación en los resultados de la educación. La profesionalización del docente está ligada **a la formación inicial, a la capacitación, a las**

condiciones de trabajo, a la continuidad laboral, al acceso a una carrera profesional, a la remuneración y al equipamiento didáctico, entre otros. Consecuentemente la profesionalización se traduce en actualización académica, mejoras en la práctica docente, desarrollo profesional, eficiencia y desempeño docente.

Los estudiosos en el tema educativo coinciden en que si se quieren lograr cambios significativos en las formas en que los docentes actúan en el aula es necesario **hacer cambios en las políticas educativas centradas en la profesionalización del docente.** En los últimos años, el Ministerio de Educación de Panamá ha dotado de computadoras y capacitado a los docentes en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para mejorar sus prácticas educativas; sin embargo, aún no se han evaluado los resultados; **sería interesante levantar indicadores objetivos y nada complicados que evalúen su impacto en la calidad de la educación.** Al respecto, Chile creó una nueva matriz que medirá en el 2014 las **habilidades TIC para el aprendizaje** que los estudiantes deberán dominar para insertarse en la sociedad global del siglo XXI; esta matriz posee cuatro dimensiones: información, comunicación, colaboración, convivencia digital y tecnología; **quizás Panamá podría referenciarse con esta experiencia e ir sensibilizando a los docentes sobre el tema para que en conjunto, docentes y discentes, levanten los indi-**

* Especialista en políticas públicas para la profesión docente y asesora de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Nacional.

cadores. Cabe señalar que el modelo de capacitación utilizado, docentes enseñando a docentes o entre pares, responde a las nuevas tendencias que tienen por objetivo que los docentes aprendan in situ y a través de redes de docentes.

La profesionalización del docente es un punto muy importante para lograr una Carrera Docente y en los países de América Latina su marco legal se encuentra en las **leyes de carrera docente**. La Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para América Latina y el Caribe ha iniciado una revisión de esas leyes. Hasta estos momentos, los estudios revelan que la carrera docente tiene un **alto componente económico**. En casi todos los países de la región, se han establecido sobre la base de una serie de grados o categorías profesionales para reconocer el trabajo de sus profesores, esos grados los relacionan con escalafón y con beneficios, evidentemente que los grados y categorías varían de un país a otro, esto se denomina promoción horizontal. En tanto el ascenso de categorías, donde el docente puede aspirar a cargos directivos o de supervisión, se le conoce como promoción vertical. La tendencia en los países de América Latina es que los ascensos se encuentren ligados a posiciones que los alejan del aula, es decir, dejan de enseñar. Si esto es así, la pregunta obligada es: **¿Cuál es el impacto que tiene la profesionalización en la calidad de la educación?**

La promoción horizontal le permite al docente recibir incrementos salariales en

base a la antigüedad, formación adicional, evaluación del desempeño, condiciones especiales y otros elementos. Por ejemplo, en Costa Rica se valoran las publicaciones realizadas; en Ecuador las obras pedagógicas, científicas o técnicas en beneficio de la educación; en Paraguay y Uruguay, las publicaciones realizadas; en Nicaragua, el porcentaje de la retención y aprobación de alumnos y en Bolivia, el cumplimiento de 200 días de clases. Estos factores considerados en países vecinos se constituyen en excelentes motivadores para los educadores motivados por el logro; **en Panamá, los docentes no cuentan con una cultura de evaluación ni se promueve la preparación de documentos. Entonces ¿cómo podemos evaluar el impacto que tiene la profesionalización en la calidad de la educación?** Al respecto Chile cuenta con un documento, llamado Marco legal para la buena enseñanza, que permite evaluar el desempeño docente y está vinculado a reforzadores económicos. Este documento fue el producto de un trabajo de profesionales del Ministerio de Educación, sobre la base de textos anteriores discutidos con equipos similares del Colegio de Profesores de Chile y de la Asociación Chilena de Municipalidades.

La valorización de la profesionalización también implica contar con un subsistema de administración de la compensación actualizado. Uno de los factores considerados en los sistemas de compensación son las condiciones de trabajo, entre más difíciles o duras son las condiciones de trabajo más puntos se le otorga a este factor, el total de puntos de un cargo se utiliza como referencia para darle su valor monetario. En Panamá, todos los docentes que trabajan

en lugares de difícil acceso reciben una paga adicional a su salario; sin embargo, se percibe cierta insatisfacción salarial. Una investigación realizada sobre la satisfacción salarial a docentes de educación media de las escuelas de Panamá Centro, realizado por mi persona a inicios del 2013, revela que los docentes se sienten poco satisfechos con relación al salario que perciben, dado que la media ponderada fue de 1.7, considerándose cinco el puntaje favorable y 3 la media. Evidentemente que la remuneración es un tema que siempre suscita descontento y ha sido el detonante de las luchas que han llevado a cabo los gremios de educadores.

En el 2010, un diputado de la República presentó un anteproyecto de Ley para mejorar la bonificación que reciben los docentes, dotarlos de condiciones mínimas en el lugar donde vivirían, prioridad de nombramiento en el lugar más próximo a su hogar, así como facilitarles su movilización al inicio y al final del año escolar y en casos de urgencia comprobada. Esta iniciativa modificaría el artículo 23 de la Ley Orgánica de Educación, pero la iniciativa no concluyó en Ley, quizás porque paralelamente a esa intención legislativa el Ministerio de Educación incrementó la bonificación que ya recibían los docentes a través del Decreto 158 de 18 de marzo de 2010. Ese pago adicional que recibe el docente es tomado como un incentivo, sin embargo, ambas acciones aunque beneficiosas evidencian descoordinación entre dos órganos del Estado y, por ende, **carencia de una política educativa que considere las revisiones periódicas a la escala salarial.**

En Europa no existen estos sistemas de reconocimientos basados en escalas

salariales, existe un trato igualitario, lo cual genera otro tipo de relaciones, en las que el docente está más orientado a los aprendizajes de sus estudiantes. En América Latina, la antigüedad se convierte en un factor determinante para su remuneración mas no su desempeño. Esta concepción es catalogada como anacrónica, ya que responde a un modelo en la cual existía un déficit de docentes y en la actualidad en Panamá tenemos más docentes que plazas de trabajo.

La posición más común en el tema de los incentivos es compensar de acuerdo con el logro de los objetivos de aprendizaje; sin embargo, hacerlo sería desconocer que existen otros factores involucrados para lograr que el estudiante aprenda.

La preparación académica es otro de los factores utilizados para ponderar el valor monetario del cargo. Al respecto, una publicación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa para América Latina (PREAL) declara que pareciera que **estas carreras docentes lo que promueven es la profesionalización para alcanzar los méritos que le permitan mejorar su ingreso salarial y no su desarrollo profesional**, situación que va dirigida a que las personas se sientan satisfechas más no motivadas. **Esta expresión cobra fuerza a luz de la resistencia que se percibe muestran los docentes cuando se habla de evaluación del desempeño docente.**

Dado que los temas abordados son parte de un programa de desarrollo de carrera es imprescindible mencionar que en Panamá la Carrera Docente se establece en el Capítulo V de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de

la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002; sin embargo, en la actualidad su desarrollo es poco, su regulación está en manos del Ministerio de Educación igual que en los otros países de América Latina.

Las Carreras Docentes establecen las reglas de acceso, permanencia y egreso del docente, para que sean públicas, transparentes y estables. Además, estas normas laborales definieron la titulación necesaria para el acceso al cargo, los mecanismos de ascenso y permanencia, el establecimiento de un escalafón, de licencias y sanciones. Todas estas acciones repercuten en la satisfacción laboral de los docentes.

Los cambios en las regulaciones que abordan estos temas han sido de alta conflictividad en la mayoría de los países, porque los sindicatos o los gremios de educadores los perciben como una amenaza a sus conquistas, excepto en Chile, donde la discusión sobre la norma y la carrera docente tuvieron características diferentes, porque son percibidas como una necesidad de país. En el 2009 continuaron las reformas al sistema educativo, dándole continuidad al trabajo realizado por el anterior gobierno; para ello, se reunieron el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores y conjuntamente elaboraron una propuesta de carrera docente basada en el mérito y las responsabilidades profesionales.

Un tema estrechamente ligado a los sistemas de méritos **y que deben ser paralelas a la profesionalización del docente son las evaluaciones del desempeño**, porque se constituyen en un indicador de los resultados que se derivan del esfuerzo que hace el Estado para lograr la mejora continua, además

de que estimulan la productividad, la eficacia y la eficiencia. En su gran mayoría, estas evaluaciones son una guía para dar reconocimientos y trabajar sobre las falencias encontradas; sin embargo, en América Latina no existe la cultura de medición, con excepciones de Chile.

La profesionalización del docente no basta para mejorar la calidad de la educación; es imprescindible considerar los perfiles de ingreso, tal como lo hace Finlandia y Singapur. En Finlandia, solo pueden ser docentes los mejores estudiantes, la profesión docente es bien remunerada, es de prestigio por lo que muchos estudiantes aspiran ser docentes, países de la región han tratado de que los aspirantes a docentes sean los estudiantes más destacados; por ejemplo, en Perú en el 2008, el Ministerio de Educación desarrolló un programa para captar a los estudiantes más destacados que culminen su segundo nivel de enseñanza y escogió esta profesión, pero la captación de los mejores no se logra por los bajos sueldos que reciben los docentes. En Argentina las investigaciones revelan que la desvalorización del docente no solo causa problemas a los docentes, sino que también impacta en la percepción que tienen los jóvenes de esta profesión; solo de 8% a un 10% eligió la profesión docente y las motivaciones de su elección no eran precisamente económicas. De ese porcentaje, el 80% eligió esa profesión por la naturaleza de las tareas del docente. Cuando los jóvenes reflexionaban sobre la profesión del docente, evocaban las condiciones laborales, los bajos salarios, hacerse cargo de los problemas de los alumnos y la necesidad de tener varios puestos para sobrevivir. En nuestro país, la Escuela Normal

Juan Demóstenes Arosemena, encargada de la formación de docentes, tiene seis requisitos de ingreso entre ellos el promedio sumativo que debe ser igual o mayor de 3.8 y la aplicación de pruebas psicológicas. Si bien es cierto que ha habido avances, todavía según mi apreciación, el promedio de ingreso exigido es bajo. **Sería interesante saber cuál es la prevalencia de promedios de los que aspiran a ser docentes en Panamá, además conocer qué profesión eligen los que tienen promedios superiores al 4.5 y por qué no estudian para ser docente.** Es altamente probable que la razón sean la mismas que dieron los estudiantes en Perú: los bajos salarios. Es imperativo **mejorar la compensación que reciben estos profesionales.**

Por la importancia que tiene la carrera docente en la calidad de la educación e inherente a ella la profesionalización, la evaluación del desempeño, los perfiles de ingreso y el sistema de compensación, se sugiere a las autoridades generar espacios de discusión conocidos: foros, talleres o mesas redondas, cuyas preguntas principales podrían ser: **¿Cuál es el impacto que tiene la profesionalización en la calidad de la educación? ¿Cuáles son los indicadores que evalúan el impacto de las TIC en la calidad de la educación? ¿Cómo podemos crear una cultura de evaluación en los**

docentes? ¿Qué acciones pueden motivar a los docentes para la preparación de documentos? ¿Cuál es la política educativa sobre la escala salarial y cuáles son las sugerencias para mejorarla? ¿Cuál es Perfil de ingreso de los aspirantes a ser docentes y que puntos debemos agregar frente a los desafíos actuales?

Una estrategia para la implementación de los espacios de discusión podría ser: primero, por centro educativo o escuelas, luego los encuentros serían con representantes de centros educativos o escuelas para presentar el resultado de la plenaria, después por región, lo que permite la participación de todos los docentes y minimiza la resistencia que muchas veces surge por el desconocimiento y que no son parte de un consenso. Es vital mantener informados a los estudiantes e incluirlos en los foros de discusión. Bajo este esquema de trabajo, el director del Colegio debe garantizar los recursos necesarios para que la modalidad de discusión se pueda realizar bajo condiciones óptimas.

CONCILIACIÓN, MEDIACIÓN Y ARBITRAJE EN LAS EMPRESAS Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

*Hanya Martínez Hernández**

Contenidos: 1. Generalidades de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos. 2. El ámbito empresarial. 3. Conflictos en el sector empresarial. 4. Evaluación de los conflictos en cifras. 5. Normas de calidad e iniciativas empresariales para la resolución de conflictos y las nuevas tecnologías propiciadas por el e-commerce. 6. Los MASC en relación empresa-estado y servicios públicos. 7. Conclusión.

1. Generalidades de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos

La conciliación, la mediación y el arbitraje son métodos alternos de solución de conflictos (MASC) cuya definición y efectos están regulados en el Decreto Ley 5 de 1999 en Panamá. Al ser mecanismos de justicia privada, están legitimados en el contexto nacional e internacional, dentro del contexto del derecho humano del acceso a la justicia.

El marco normativo se amplía con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras, de 1958, o de la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1975. Igualmente, con la existencia del Decreto Ejecutivo 524 del 31 de octubre del 2005 y Decreto Ejecutivo No.777 de 21 de diciembre de 2007 que fijan medidas ins-

titucionales para los MASC y se cualifica al mediador, al conciliador y se establecen los conflictos a nivel comunal.

Los MASC se diferencian de los procesos judiciales en que, a diferencia del Juez que impone una solución en base a lo pedido y probado por las partes, en la conciliación el conciliador o conciliadora aviene a las partes puede, sugerir una solución y las partes la consideran y toman sus decisiones. En el caso de la mediación, el mediador o mediadora facilita la comunicación de las partes, dirige un diálogo flexible, abierto, confidencial, que permite a las partes exponer su conflicto con mayor propiedad y tranquilidad, generar opciones de acuerdo hasta tomar una decisión apropiada para ambas partes, desde las ideas nacen de ellos mismos. Y, por último, el Arbitraje es un procedimiento similar al del proceso judicial, pero más flexible y bajo términos más cortos para que el árbitro o los árbitros tomen la decisión del caso en derecho o en equidad.

* Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, estudios en maestría y especialidades en derecho privado, derecho administrativo y mediación. Autora del libro *Mi Primera Sesión de Mediación*.

Cada uno de estos métodos, alternos de solución de conflictos, exige un rol distinto del tercero neutral, cuya profesión base es multidisciplinaria, atravesando etapas diferentes en cada uno de ellos, que hace que experimentemos modelos, caminos y una oportunidad más económica, pero sobre todo más rápida y satisfactoria para las partes en cuanto al resultado de ellas.

Los efectos que poseen sus resultados, llámese laudo arbitral, acta de conciliación o mediación, se equiparan al de una sentencia y pueden también ser combinados entre sí, de acuerdo con las necesidades del caso y las partes. Por ejemplo, se alcanza un acuerdo conciliatorio y estepueda ser elevado a laudo arbitral.

La preferencia por los métodos alternos de solución de conflictos deviene por una necesidad imperante de tener respuestas rápidas de un conflicto, superar la incertidumbre y el caos por estabilidad y continuidad o mejora del orden económico que vive cada empresa. Con ese propósito, si bien se busca reducir la morosidad judicial, los primeros beneficiados en no entrar en procesos muy largos, son las partes en conflicto.

Por otro lado, pudieran requerirse decisiones más complejas que las que establece la ley adaptándose mucho más al contexto propio de las partes, pero al ser ajeno el juez por limitarse a una mirada del expediente o lo probado, se dificultaría dicho alcance. Por ejemplo, imposibilidad de cobro o cumplimiento pese a una sentencia favorable a una de las partes.

Los MASC están destinados a causas que puedan ser negociables, transigibles o desistibles. Características propias de la mayor parte de las actividades de la *empresa* dada su actividad, cuya naturaleza es profundamente negociable en el cotidiano intercambio de bienes y servicios.

Claro que hoy día se establecen cláusulas de resolución de conflictos en algunos contratos que se celebran, sin embargo, por su novedad y desconocimiento de su adecuado desarrollo, casi que es nula su negociación y adecuada redacción, por ende no podría ser más útil y provechoso acorde con los riesgos de la empresa.

2. El ámbito empresarial

Si bien para la Real Academia Española de la Lengua, *empresa* implica toda acción o tarea que entraña dificultad y cuya ejecución requiere decisión y esfuerzo, también la define como *unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos*.

En Panamá, mediante Ley 8 de 29 de mayo de 2000, se entiende como empresa aquella unidad económica formal o informal que genere ingresos y las clasifica en micro empresa (ingresos brutos o facturación anual hasta B/.150,000.00), pequeña empresa (ingresos brutos anuales desde B/.150,000.01 hasta B/.1,000,000.00), y mediana empresa (ingresos brutos o facturación anual desde B/.1,000,000.01 hasta B/.2,500,000.00).

Las empresas pueden constituirse como sociedades civiles (profesionales), mercantiles, corporaciones, cooperativas, franquicias, industrias, financieras, aseguradoras, entre otras. Y las actividades lucrativas pueden estar dirigidas al mercado local, internacional, sector privado, sector público o mixto.

La formación de los vínculos lucrativos que hacemos mención nace y se desarrolla en un ámbito de confianza entre socios, inversionistas, colaboradores, empleados, proveedores, clientes-consumidores, grupos societarios y también entre familiares emprendedores donde inicialmente se deposita el proyecto empresa, con una visión de futuro y progreso. En otros casos, los vínculos económicos con terceros, crecen y se fortalecen por la estabilidad jurídica, patrimonial, financiera y clima organizacional sólido de la empresa (Ejm: nuevos accionistas, alianzas comerciales, posicionamiento en otros mercados).

3. Conflictos en el sector empresarial

Sin embargo, la desilusión, la baja fidelidad y compromiso de la clientela, de los trabajadores, los colaboradores, proveedores o de los socios puede robarle el éxito deseado a una empresa o a una parte importante de esta, aun cuando tenga a su alcance el mejor economista, el mejor contable, el mejor *marketing* y una empresa innovadora que cumple con planes de responsabilidad social.

Confrontar demandas laborales, quejas de consumidores, demandas por otras

empresas, denuncias y quejas ante entes administrativos y estatales por falta de transparencia y previsiones de políticas de cumplimiento y protección del medio ambiente, puede trascender a la imagen, estabilidad y a su permanencia, por lo que se piensa en soluciones, las más efectivas y que vinculen a los actores del conflicto para evitar el fracaso empresarial o, al menos recuperar la inversión hecha para emprender nuevamente y con mejor éxito.

Ante ello, es necesario anticiparse con una política adecuada para gestionar los conflictos, que permita tanto prevenirlos como afrontarlos de manera económica, productiva y rápida, lo que debe terminar el conflicto satisfactoriamente.

Se estima que el 80% de las empresas son familiares, por lo que los conflictos requieren de una mística de las relaciones familiares y relaciones empresariales, más que de provecho para unos u otros, ya que puede haber conflictos de mandos no connaturales a la estructura familiar básicas y ello puede dar lugar a profundizar sentimientos, emociones y subjetividades particulares. Las consecuencias de una empresa con conflictos que no se miden ni se resuelven incide en el seno de la familia, y de formas muy devastadoras, como ser una causa más de cierre de una empresa, de violencia intrafamiliar o de actos ilícitos en el desempeño de empresa.

Por tanto, una buena práctica en las empresas sería anticiparse a problemas como:

- a) Problemas intraorganizacionales:
1. Laborales: despidos, pagos de prestaciones, asuntos de convenciones colectivas, rotación de empleados, riesgos profesionales, huelga, asuntos de seguridad interna en la empresa como lo es el acoso, las amenazas, los asaltos y los ataques ocasionados a las personas de una empresa por gente con alguna relación pasada o presente con la empresa o con uno de sus empleados, daños a la empresa. En caso de ser empresas familiares, la ocurrencia de violencia doméstica entre sus miembros en relación de dependencia salarial. Otros.
 2. Entre socios: falta de transparencia, desequilibrio del uso de los recursos, abandono de la empresa, deudas entre socios, visión de los planes de la empresa, confusión de intereses empresariales con bloqueos en las relaciones intrafamiliares, otros.
- b) Problemas extraorganizacionales:
1. Asuntos con el consumidor: cumplimiento de garantías, cláusulas o prácticas abusivas, trato al cliente, cobros indebidos, venta engañosa, mercancía defectuosa, publicidad engañosa, otros.
 2. Asuntos con proveedores: incumplimiento de contratos, postergación del cumplimiento de compromisos, dependencia de recursos y productos, cumplimiento defectuoso, otros.

- c) Problemas entre empresas:
1. Franquicias: incumplimiento de procedimientos estandarizados, futuro de la empresa, calidad de los productos, confidencialidad del secreto de producción, usos de distintivos y marcas, otros.
 2. Libre competencia.
 3. Derechos de Propiedad Industrial.
- d) Problemas con el gobierno central: medidas restrictivas, expropiación, participación en contrataciones públicas, incumplimiento de contratos de concesión, cobros al Estado, perjuicios en la ejecución del servicio público.

4. Evaluación de los conflictos en cifras

De toda una gama de situaciones, apenas esbozadas sobre la cual se establece la posibilidad de gestionar los conflictos de forma más rentable con el uso de los métodos alternos de solución de conflictos, daré un panorama en cifras basado en datos visibles, o estadísticas actualizadas del Órgano Judicial (procesos civiles, laborales, consumidores), de las Juntas de Conciliación y Trabajo y asuntos tratados en la vía de consumidores como un ejemplo de medición de la realidad de resolver los problemas mediante mecanismos tradicionales, competitivos o confrontativos, frente a la oportunidad de hacerlo a través de los métodos alternos de solución de conflictos de manera adecuada y oportuna.

Entidad decisora	Años	Casos activos del año anterior	Casos de Entrada	*Casos de Salida
Juzgados Seccionales de Trabajo	2011	2,163	1,774	1669 (del Despacho)
	2012	1,775	1,745	4,190 (del Despacho)
Juzgados Civiles Circuito y Municipales	2011	9,212 5,556 Total: 14,768	11,857 12,679 Total: 24,536	10,870 11,165 Total: 22,035
	2012	10,406 6,852 Total: 17,258	12,511 12,988 25,499	8,483 9,208 Total: 17,691
Juzgados de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor	2011	691	708	637
	2012	762	727	605

Entidad decisora	Años	Decisiones a ejecución contra empresas	Cuantía
Juntas de Conciliación	2011	1,162 (forzoso)	-
	2012	12,843 (forzoso)	-
ACODECO**	2011	2,738	B/. 20,299,965.08
	2012	3,064	B/. 19,762,111.29
	Ene-mar-2013	787 de 1,184	B/. 4,609,726.44

Es importante observar el alcance en cuanto a tiempo, inversión, y compromiso económico, que deben asumir las empresas, cuando las vías de resolución de conflictos son de imposición y no por el diálogo que permita el acuerdo y el consenso de las partes en conflicto.

Por otro lado, con datos que nos permite medir el alcance del uso de los MASC, el Centro de Mediación del Órgano Judicial,

recibió 6,482 solicitudes de mediación entre extrajudiciales (sin proceso judicial) y judiciales (procesos suspendidos) con casos civiles, comerciales y de libre competencia, entre otros, arribando a acuerdos en 3,541 casos mediables, es decir el 54% de casos en corto tiempo y con finales satisfactorios por ambas partes.

Sin embargo, en virtud de aquellos que acuden a instancias pacíficas y aquellas

* Un número importante de casos acumulados que ingresaron por el despacho se llegan a resolver después de 2 años mínimo.

** Recibió casi 4,500 quejas al año. Las multas impuestas de 2011 a 2013 ascienden a los B/. 3,579,379.85.

que aún no las utilizan, las cifras indican que en Panamá, hay necesidad de establecer una cultura de negociación y fortalecer los métodos alternos de solución de conflictos a fin de lograr más disposición hacia los acuerdos en vías de construir una sociedad más pacífica.

Es evidente que las empresas están requiriendo herramientas que conviertan el conflicto o litigio en oportunidades de productividad dada sus diversas fuentes de conflicto y no sean víctimas del impacto económico que acarrea la ineficiencia judicial o la ineficiencia en las negociaciones directas o asistidas sin acuerdo.

Esta es una realidad que no solo aqueja a nuestro país, sino que ha llevado a otros países a repensarse la utilidad de los MASC como un factor de innovación y competitividad.

5. Normas de calidad e iniciativas empresariales para la resolución de conflictos y las nuevas tecnologías propiciadas por el e-commerce

Por un lado, existen las Norma ISO¹ 10001, 10002 y 10003, sobre gestión de la calidad, satisfacción del cliente y directrices para los códigos de conducta de las organizaciones que operan independien-

1. Organización Internacional de Normalización conformada por 164 países, sobre la base de un miembro por país, con una Secretaría Central en Ginebra (Suiza) que coordina el sistema para estandarización de normas de productos y seguridad para las empresas u organizaciones (públicas o privadas) a nivel internacional.

temente de las normas ISO 9001, aplicables a cualquier tipo de empresa, servicios y productos.

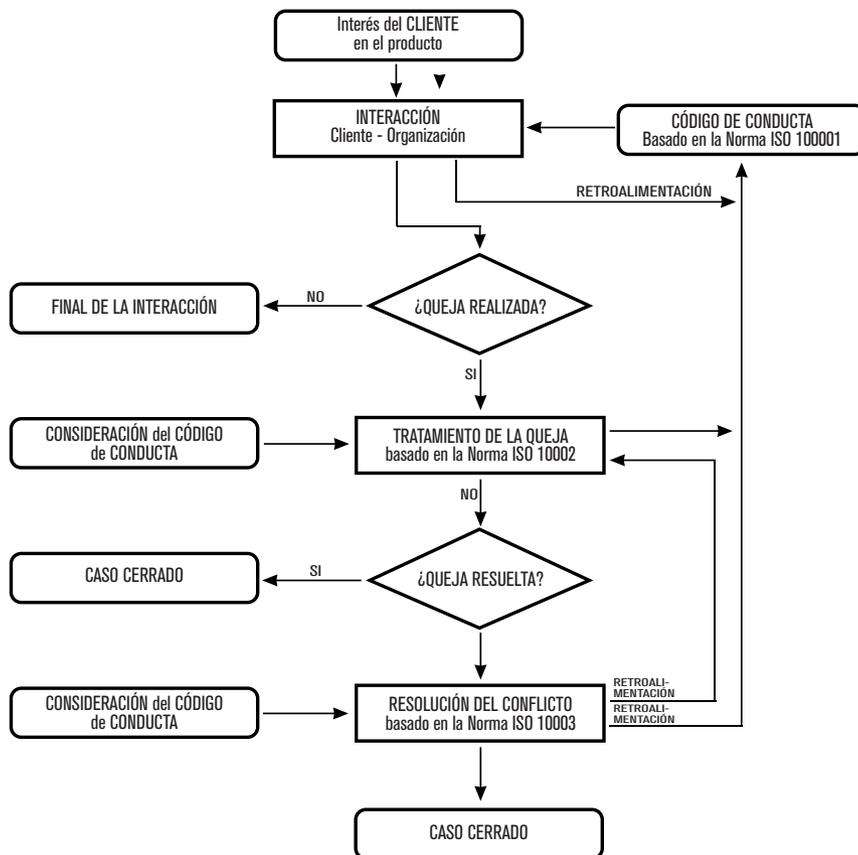
Lo que constituye buenas prácticas para con el cliente:

- a) la prevención de las quejas, utilizando un código de conducta apropiado para la satisfacción del cliente;
- b) el tratamiento interno de quejas, por ejemplo, cuando se reciben manifestaciones de insatisfacción;
- c) la resolución de conflictos de forma externa, para aquellas situaciones en las que las quejas no pueden tratarse.

A medida que la tecnología permite el comercio a distancia, estas normas también son aplicables al e-commerce y surge entonces los Online Dispute Resolutions (ODR) a ventas de productos y servicios en la web.

Es decir, el arbitraje y la mediación aparecen en el entorno electrónico², con reglas específicas sobre la responsabilidad del tercero neutral en garantizar la confidencialidad (protección de data) a través de plataformas seguras y la identidad de las partes para el desarrollo de las mismas.

2. El 12 de marzo de 2013 el Parlamento Europeo votó a favor de la nueva legislación sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Resolución de Disputas Online. De acuerdo con el Reglamento de ODR, una plataforma en línea para toda la UE se creará para el manejo de los conflictos de consumo que surgen de las transacciones en línea. La plataforma conectará a todas las entidades nacionales de solución de controversias y operará en todas las lenguas oficiales de la UE. La plataforma ODR estará en funcionamiento a finales de 2015. Fuente: http://odrlatinoamerica.ning.com/profiles/blog/show?id=2552211%3ABlogPost%3A82154&xgs=1&xg_source=msg_share_post



Cuadro No.1. Transcripción del contenido de la norma internacional ISO 10001 (Fig. B.1)

Por ejemplo; Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación electrónica en asuntos civiles y mercantiles para asuntos que no superen los 600 euros salvo que el empleo de estos mecanismos no sea posible para alguna de las partes.

Por lo general para las mediaciones internacionales, el modelo a seguir serían las

reglas de CNUDMI³ y su efecto transfronterizo se lograría con el acuerdo elevado a escritura pública, como condición necesaria para su consideración como título ejecutivo.

Hoy día, con los avances de la herramienta de la mediación, como un método enriquecido por etapas y herra-

3. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, establecida por la Asamblea General en 1966 (resolución 2205 (XXI), de 17 de diciembre de 1966).

mientas comunicativas en favor de las relaciones de la empresa, se destacan cinco principios de la mediación, que complementan los establecidos en el Decreto Ley 5 de 1999, como lo son: protagonismo de las partes, trato personalizado, confidencialidad y flexibilidad, generar valor y control de resultados.

¿Cuál es el secreto de la mediación? Puede estar en la secuencia de sus etapas como un diálogo estructurado, pero de mucha lógica y empatía que permite tomar perspectiva del conflicto y manejarlo mejor por ambas partes en conflicto.

Los nuevos medios tecnológicos (sincrónicos o asincrónicos) utilizados amplían los espacios, y enriquecen las habilidades del mediador dentro de las etapas universales para arribar a una solución satisfactoria, como lo son:

Dado el alcance de la gestión de los con-

1. Pre-mediación
2. Narrativa del Problema
3. Aclaración del Problema
4. Propuestas: opciones y alternativas
5. Acuerdo

flictos por medio de los MASC, para la relación empresa-cliente, surge el deseo de repensar las medidas de cohesión de la organización interna de las empresas (asuntos laborales, socios) y su relación con otras organizaciones.

Siempre es importante un diagnóstico interno de cada empresa de las relaciones empresa-trabajadores, empresa-

socios y empresa-empresa, a fin de identificar las áreas de conflictos y sus posibles causas para determinar las buenas prácticas de resolución de conflictos a lo interno y externo, mediante los MASC.

Así tenemos que para la prevención de conflictos en empresas familiares, el diseño de instrumentos como lo son, un protocolo contractual o institucional por el cual se establece un orden de aplicación de mecanismos de resolución de conflictos que incluye el arbitraje familiar y la creación del Consejo de Familia o Comité de Familia, conformado por asesores externos y expertos en MASC, que aplican mecanismos de conciliación y mediación con prevalencia.

Grandes empresas han comprendido su rol en la formación del entorno pacífico social, de lo cual dependen sus trabajadores para un buen rendimiento y productividad, por lo que internalizan en sus empresas la herramienta de conciliación⁴ como eje estratégico de las empresas, para sus trabajadores en relación con su vida personal y con la empresa para la mejora continua de las condiciones laborales y retención del capital humano. Hoy día, a partir de estas iniciativas se habla del salario económico, y con mayor importancia del salario emocional. Ejemplo: Red Concilia formada por empresas como Avon, Grupo de Empresas Adams, Banco Bilbao Vizcaya, Argentaria S.A., Grupo Norte, entre otras.

4. Guía de buenas prácticas de conciliación, de la vida personal, familiar y laboral de las empresas. Ayuntamiento de Madrid, Depósito M - 16975 - 2008.

En nuestro ordenamiento jurídico, la flexibilidad de poseer recurso humano idóneo para la aplicación de los MASC a lo interno y externos de la empresa, es viable toda vez, que existe la mediación y el arbitraje ad hoc, por lo que las herramientas señaladas pueden ser utilizadas en el momento y lugar que el tercero neutral establezca para generar confianza y confidencialidad de acuerdo con las necesidades empresariales.

La gestión externa del conflicto requiere conocimiento experto y acceso a la estructura institucional existente para la aplicación de los MASC tanto en las instituciones públicas y privadas donde se lleva a cabo la conciliación, la mediación y el arbitraje, y establecer en los contratos empresariales, laborales y de consumo las vía de ingreso a las mismas, acorde con las leyes y reglamentos que regulan estos mecanismos.

Hago destacar que para arribar a acuerdos seguros, viables y legítimos, el asesoramiento legal en materia laboral, comercial y de consumo es necesario toda vez que los MASC son aplicables exclusivamente a materias disponibles de las partes.

6. Los MASC en relación empresa-Estado y servicios públicos

En cuanto a la relación empresa-Gobierno o Estado, el arbitraje de inversiones y la mediación como herramienta de políticas públicas (generadora de consenso) se hace necesario.

En primer lugar, una empresa que invierte en otro país (Ejm: inversión extranjera directa, franquicia o de producción compartida) debe conocer el marco que regula sus inversiones y los mecanismos de resolución de conflictos contenidos en los convenios internacionales que estipulan optar por negociar hasta presentar el caso ante una instancia de arbitraje internacional.

Por lo general estos convenios bilaterales de inversiones, disponen su resolución de acuerdo con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) o con el centro de la Cámara de Comercio Internacional (CCI). Sin embargo, para considerar la inversión propia y aplicable bajo la protección de la inversión extranjera, estos deben cumplir con ciertas condiciones: existencia de una contribución económica, cierto tiempo de duración y participación en los riesgos y ser afectado por un poder del Estado, incluyendo en este último el velo corporativo estatal si reviste la función de un órgano del Estado con capital estatal.

La mediación, que cumple etapas de diálogo flexible, pero en un contexto comunicativo totalmente voluntario, solamente facilitado a través de las herramientas del mediador, tercero neutral, legitimado y sin interés ni vínculo con las partes, permite su utilización en múltiples escenarios empresariales y sociales, para generar políticas de gobierno y de servicios públicos más satisfactorias.

En el Estado de Derecho y democrático, de acuerdo con nuestra legislación, un

conflicto entre las entidades gubernamentales y el particular, o empresa privada corresponde a la Defensoría del Pueblo, por disposición constitucional (art. 129) pero desde un ejercicio de control “no jurisdiccional” de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos. Específicamente de acuerdo a la ley 7 de 1997, artículo numeral 10 *“mediar en los conflictos que se presenten entre la administración pública y los particulares, con la finalidad de promover acuerdos que solucionen el problema. Esta atribución sólo podrá ser ejercida de común acuerdo con las partes enfrentadas”*.

Si bien, incide la forma de pensar los gobiernos y estados democráticos como aquellos de mayoría, de confrontación o de consenso. La existencia de una Defensoría del Pueblo apunta hacia el consenso, tanto para el diseño como de la ejecución de proyectos, obras, servicios y políticas de Estado que pudieran afectar a los particulares.

En dicho caso, las empresas que presten servicios públicos, atendiendo a buenas prácticas de resolución de conflictos por vías externas, pueden requerir la acción mediadora de la Defensoría del Pueblo en común acuerdo con el particular o empresa privada, y la participación inclusive de la entidad de gobierno controladora de tales servicios, para arribar a soluciones basadas en prioridades consensuadas, el respeto por normas no disponibles y disposición de armonizar intereses empresariales, estado y particulares.

7. Conclusión

Es importante en todos los casos que el perfil del tercero neutral, llamado conciliador o mediador y el árbitro, conozca la naturaleza del conflicto, y domine de manera científica y socializadora el método a emplear, con el objetivo de asumir la formalidad del procedimiento aceptado por las partes.

Con ello se procura la lealtad a los MASC y hacer más efectivos los roles para promover la seguridad empresarial y la armonía organizacional, llevando a buen éxito la generación de los acuerdos y laudos arbitrales como resultado de la intervención de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos en las empresas y las nuevas tecnologías.

Si bien hasta aquí hemos dado un amplio panorama de todo el contexto de los MASC en las empresas en virtud de las normas de calidad con el uso de herramientas pacíficas de resolución de conflictos, la mediación juega un rol importante en cada uno de los métodos expuestos, ya que su diseño es el más flexible, que invita al diálogo bilateral o multipartes (participación ciudadana), para debatir y acordar un proyecto conjunto y a emprender nuevas formas de resolución de conflictos tan vasta como la naturaleza de éstos y la creatividad, empatía y entendimiento de los hombres, para promover desde todos los aspectos de la vida social una cultura de paz.

EL DEBATE SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE LAS DROGAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LEGISLADORES LATINOAMERICANOS¹

Manuel Alcántara Sáez y Cristina Rivas Pérez***

“En los últimos dos años el debate hemisférico sobre las políticas de drogas se ha hecho mucho más activo e intenso. Parece haber una actitud más abierta a entablar un diálogo acerca de las actuales políticas y, en algunos sectores, una disposición a experimentar enfoques no tradicionales hacia el tema”. Este escenario ha tenido su concreción en la reforma legal sobre el uso y el consumo de la marihuana aprobada por el congreso uruguayo hace poco más de un mes, uniéndose a la decisión de los estados de Colorado y Washington que en noviembre de 2012 votaron a favor igualmente de su aprobación mediante sendos plebiscitos².

Legalizada ahora en un país de poco más de tres millones de habitantes cuyo consumo ilegal venía moviendo entre 30 y 40 millones de dólares anuales³ la cuestión es evaluar el efecto demostración en los países de la región que encadenan no solo sonoros fracasos en el combate al narcotráfico, sino que en algunos países centroamericanos y México lleva camino de convertirse en una pandemia literal.

* Profesor titular en la Universidad Complutense España. Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad de Salamanca.

**Magíster en Ciencias Políticas y catedrática del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

1. OEA, 2013

2. Se trata de la droga ilícita de mayor consumo en el mundo.

3. <http://www.semana.com/mundo/articulo/marihuana-ahora-legal-uruguay/352945-3> de 16.09.13.

El Proyecto Elites Parlamentarias en América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca, en los últimos estudios realizados, ha preguntado a los diputados latinoamericanos sobre la firmeza en su posición a favor o en contra de la legalización de las drogas. **Se trata de una posición que puede orientar sobre la actitud de un actor relevante en el proceso a seguirse en los próximos tiempos como es la clase parlamentaria.** Se trata de un proceso complejo que tiene planteamientos en los que es difícil encontrar un punto de entendimiento medio entre las posturas extremas.

Los extremos opuestos “coinciden en reconocer que la dependencia de drogas es una enfermedad crónica (o recurrente) que requiere de un tratamiento de salud pública... igualmente ambos se concentran en la dimensión humana del problema al no caracterizar al consumidor de drogas como objeto del sistema de justicia penal exclusivamente y al promover al encarcelamiento de personas dependientes de drogas que hayan cometido delitos”⁴.

Por otra parte, al tratarse el problema de las drogas de uno con múltiples aristas que a su vez se enlazan con otra enorme pluralidad de problemas, la respuesta de un “sí” o de un “no”, de estar “a favor” o

4. OEA (2013: 7-8).

“en contra” no parece sencilla requiriéndose una mayor argumentación. PELA en este sentido ha adoptado una escala en la que el entrevistado sitúa su preferencia permitiéndole una respuesta más matizada. Esta opción metodológica ofrece una interpretación del escenario que adquiere tonos más ajustados.

La VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena de Indias, aprobó el 15 de abril de 2012 un mandato expreso a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos para que produjera un informe sobre “el problema de las drogas” que fue finalmente presentado en la Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2013.

La complejidad del mismo se desgrana en una secuela de siete pasos: la droga en la salud humana, el cultivo de drogas o de insumos para la producción de drogas, la producción de drogas, la distribución o tránsito de drogas e insumos para producir drogas, la venta de drogas, el consumo de drogas, y la relación entre las drogas, el delito y la violencia. Todo ello se envuelve en un entramado de disposiciones legales y regulatorias⁵.

El impacto en cada uno de los países de América Latina de estos pasos es muy diferente. El cultivo de la coca se

centra en Colombia, Perú y Bolivia, países que en la última década han sufrido un fuerte proceso de erradicación⁶; la amapola es fundamentalmente producida en México; y el cannabis se da básicamente en México, Colombia y Paraguay. Con relación a la producción, “Colombia, Perú y Bolivia son los países de origen de toda la cocaína consumida en el mundo, ya sea como producto final o en alguna etapa de su elaboración para terminar de ser procesada en otro lugar”⁷.

Las drogas sintéticas que representan los estimulantes tipo anfetaminas tienen su principal centro de manufactura en México (la “familia michoacana”) y se han desplazado recientemente a Guatemala y Honduras. Sin embargo, la región se ve dramáticamente envuelta en los pasos subsiguientes de distribución, tránsito y venta por las diferentes rutas que sigue la droga en su camino hacia el norte (Estados Unidos y Canadá) y hacia el este (Europa).

La cuenca del Caribe, América Central y México se ven directamente afectadas como también las grandes zonas portuarias de los países del sur. En todos los casos se registra un impacto muy severo en el incremento del número de delitos, con frecuencia con consecuencias en la pérdida de miles de vidas, que origina la

7. OEA (2013: 39).

8. En Brasil, el número de muertes por drogas aumentó 65% en una década, pasando de 916 en 2000 a 1516 en 2010. Cifras que palidecen al comparar las casi 60.000 víctimas que hubo en México entre diciembre de 2006 y enero de 2012 como resultado de ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. Ver OEA (2013: 87)

5. Ver OEA 2013.

6. Conviene recordar para situar adecuadamente la dimensión del problema que el flujo de cocaína desde Colombia al mercado estadounidense en 2010 se calculó en 400 toneladas y que el valor del producto desde el momento inicial hasta el del consumo final se incrementa 500 veces. Ver OEA (2013: 47 y 56)

lucha por el control por parte de bandas criminales o de la acción desesperada de drogadictos que buscan dinero para satisfacer su adicción⁸.

La (i) legalización en cinco países

A pesar de este estado de cosas que pone de manifiesto el informe elaborado por los expertos de la OEA, los cinco casos nacionales que recoge este boletín, todos ellos fruto de un trabajo de campo realizado en los dos

últimos años, muestran una actitud de los diputados muy recalcitrante en contra de la despenalización del uso y consumo de drogas que pareciera ir contracorriente.

En PELA se ha preguntado a los diputados de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua por su opinión acerca de la legalización de las drogas. A pesar que, de forma mayoritaria, en los cinco países analizados se desaprueba firmemente su legalización (51,5 por ciento), existen diferencias relevantes según el país (Tabla 1).

Tabla No.1. Firmeza con la que se aprueba / desaprueba la legalización de drogas según país

	País				
	Argentina	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Nicaragua
Desaprueba firmemente (1-2)	41,9	48,9	58,6	39,5	79,6
(3-4)	41,5	12,8	12,1	12,3	10,2
(5-6)	19,4	17,0	22,4	18,5	6,1
(7-8)	17,7	7,4	5,2	21,0	4,1
Aprueban firmemente (9-10)	6,5	13,8	1,7	8,5	0,0
N	(62)	(94)	(58)	(81)	(49)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2012-2013)

La Asamblea Nacional de Nicaragua es la que se muestra más contraria a la legalización de las drogas en su país (con una posición media de 1,80 en una escala de 1 a 10 donde el 1 significa que “desaprueba firmemente” y el 10 que “aprueba firmemente”), seguida de El Salvador (2,78), frente a argentinos (4,03)

y guatemaltecos (4,27) que son los más permisivos con este tema. La opinión del Congreso de Guatemala refleja, en buena medida, la iniciativa del presidente Pérez Molina de despenalizar la droga en su país con el fin de frenar la violencia generada por las bandas del narcotráfico.

La opinión que los diputados tienen acerca de la legalización de las drogas en su país no guarda relación con su posicionamiento ideológico, si bien es cierto que aquellos legisladores más ubicados a la izquierda en la escala ideológica de 1 a 10 donde el 1 significa izquierda y el 10, derecha, tienden, en mayor porcentaje, a

aprobar la legalización de las drogas (13,9 por ciento) no puede hablarse de relación alguna, dado que los diputados ubicados en la escala ideológica en el 7 u 8, considerados derecha, y los posicionados en los valores 3 y 4 de la escala, izquierda, tienen una opinión muy similar hacia la legalización de las drogas. (Tabla 2).

Tabla No.2. Firmeza con la que se aprueba / desaprueba la legalización de drogas según país

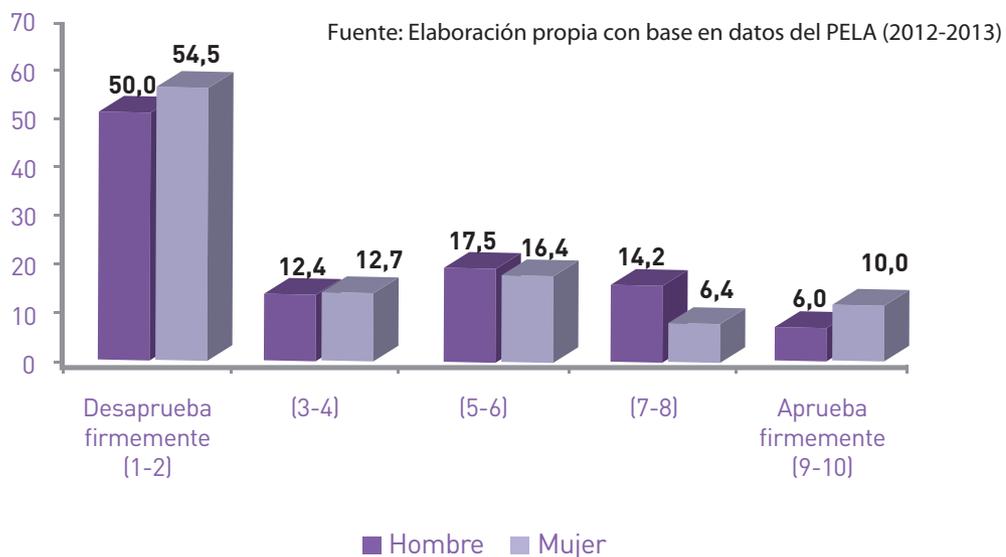
	Ubicación ideológica				
	Izquierda (1-2)	(3-4)	(5-6)	(7-8)	Derecha (9-10)
Desaprueba firmemente (1-2)	48,5	48,5	57,7	45,2	55,6
(3-4)	9,9	8,8	18,0	14,3	5,6
(5-6)	19,8	19,1	12,6	19,0	16,7
(7-8)	7,9	17,6	7,2	19,0	16,7
Aprueban firmemente (9-10)	13,9	5,9	4,5	2,4	5,6
N	(101)	(68)	(111)	(42)	(18)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del PELA (2012-2013)

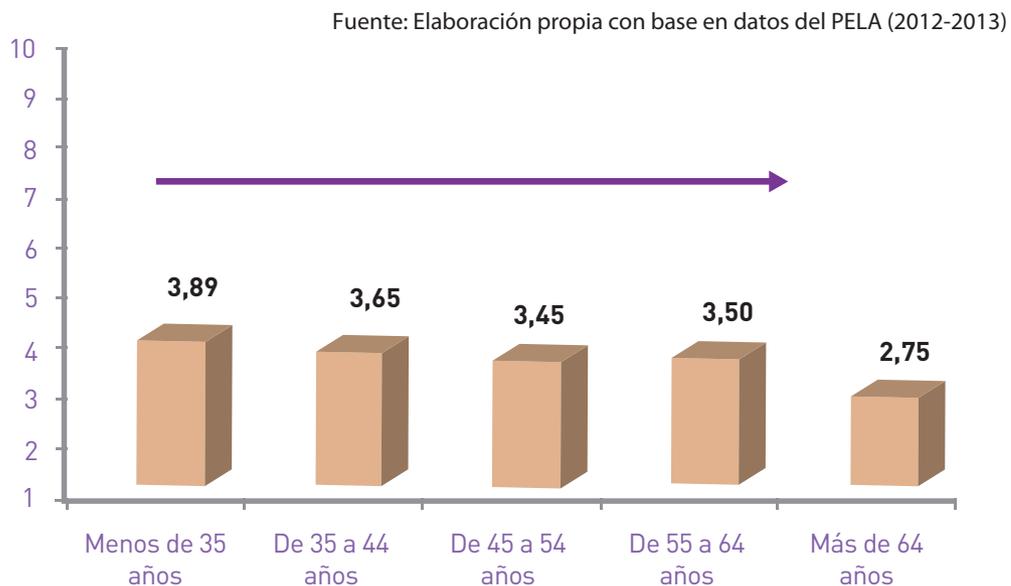
Los datos recogidos en el Gráfico 1 ponen de relieve que no existen diferencias significativas entre diputados y diputadas respecto a la legalización de las drogas. Siendo el porcentaje de legisladoras que la desaprueban ligeramente mayor que el de sus homólogos masculinos, si bien, también es algo mayor el porcentaje de mujeres que el de hombres en los Congresos analizados que aprueban, aunque minoritariamente, la legalización de las drogas.

A pesar de la desaprobación generalizada de las drogas por parte de los diputados de los cinco países analizados según los datos de PE-LA, las opiniones contrarias a su legalización son más acentuadas en los legisladores de mayor edad (2,75), mientras que entre los más jóvenes existe un mayor número de diputados de acuerdo con su legalización, con una valoración media en la escala de 1 a 10 donde 1 significa que “desaprueba firmemente” y 10 “aprueba firmemente” de 3,89 (Gráfico 2).

Gráfica 1. Firmeza con la que se aprueba / desaprueba la legalización de drogas según género (%)



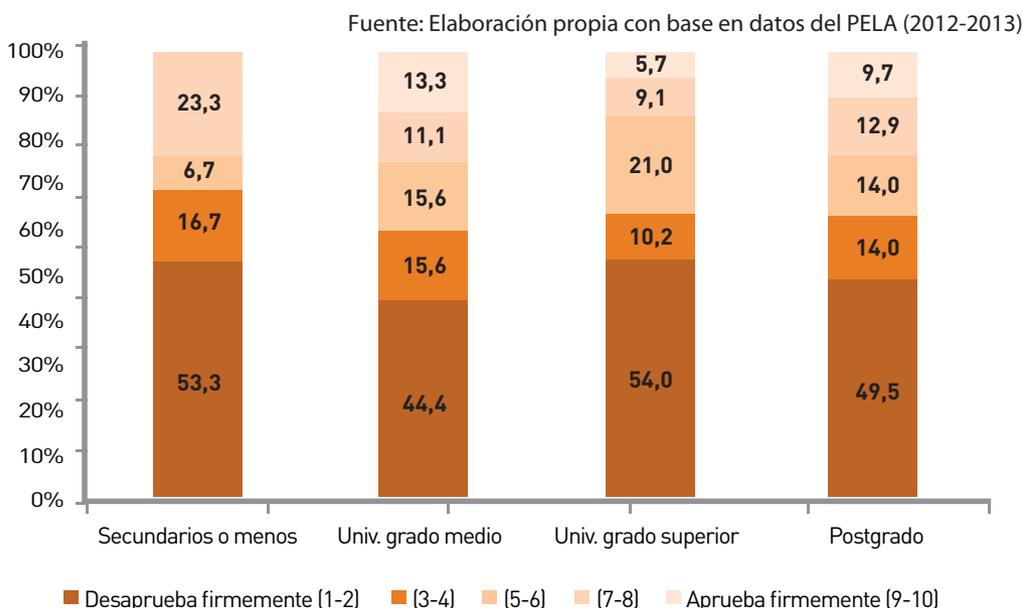
Gráfica 2. Firmeza con la que se aprueba / desaprueba la legalización de drogas según edad (medias)



El nivel de estudios de un diputado no permite explicar la firmeza con la que el legislador aprueba o desaprueba la legalización de las drogas en su país. No se demuestra que un mayor nivel de estudios pudiera justificar una mayor aprobación en la legalización del consumo de drogas. Tal y como se muestra en el Grá-

fico 3, los diputados con estudios universitarios medios o de postgrado parecen tener una actitud más aperturista hacia ese tema, mientras que los que tienen estudios universitarios de grado superior, secundarios o menos, se muestran más intolerantes al respecto.

Gráfica 3. Firmeza con la que se aprueba / desaprueba la legalización de drogas según nivel educativo (%)



Conclusiones

La actitud de la clase parlamentaria de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua ante un tema a debate actualmente en América Latina, como es la reforma legal sobre el uso y consumo de drogas, pone de relieve que, en la práctica totalidad de los países analizados, los legisladores, actores relevantes en este proceso, se muestran contrarios a la legalización de las drogas en sus respectivos países. Tan solo en Guatemala,

donde hay abierto todo un proceso por parte del Presidente para su despenalización, las posiciones son más tolerantes hacia el tema.

Contrario a lo que cabe esperar, ni el género ni la ideología ni el nivel de estudios permite explicar posturas más a favor o en contra de la aprobación/desaprobación de la legalización de las drogas. Únicamente la edad posibilita vislumbrar cierta relación entre ser joven y tener una actitud más aperturista hacia este tema.

LA SOCIEDAD EN IBEROAMÉRICA: ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR LA POBREZA EN IBEROAMÉRICA

*Jaime Beitia Fernández**

Introducción

La superación de la pobreza constituye uno de los grandes desafíos que enfrenta Iberoamérica. El objetivo de superar la pobreza ha sido abordado en diversos foros internacionales y en los programas gubernamentales de varios países. El logro de esta meta es fundamental por razones éticas y para la estabilidad económica, social y política de los países. Sin embargo, aún existen dudas acerca de los requerimientos, el contenido y las características de una estrategia para combatir la pobreza, del marco institucional y de organización necesaria para su exitosa aplicación.

Los estándares económicos interpretan la pobreza como privación en un plano exclusivamente material. Dentro de las explicaciones económicas es posible identificar diversas propuestas según el tipo de necesidades tomadas en consideración y según el carácter absoluto, basados en mínimos universales dependientes de los estándares sociales que presentan. Las propuestas multidimensionales cuestionan que la pobreza pueda entenderse tomando en consideración únicamente el plano económico-material.

En esta dirección, surge la noción de pobreza humana, que interpreta la pobreza como privación de capacidades básicas. Este concepto considera que, en última instancia, lo relevante es atender a las libertades que permiten a los individuos realizarse en la sociedad y por consiguiente su potencial humano.

La medición de pobreza desde un enfoque económico trata de detener la existencia de privaciones de naturaleza material, empleando para ello indicadores de renta o consumo. Los enfoques multidimensionales, en cambio, consideran una variedad más amplia de privaciones, incorporando indicadores que capturan otros aspectos relevantes en la determinación de la condición de pobreza (salud, educación, vivienda, transporte, alimentación, vestimenta, etc.).

Si tomamos como referencia la Declaración del Milenio, hay una serie de objetivos a los que Iberoamérica debe aspirar, en relación con la reducción de la pobreza. El primer objetivo del milenio es erradicar la pobreza extrema y el hambre, presentando algunas alternativas¹ como lo son:

* Licdo. en Sociología, Miembro del Centro de Estudios Parlamentarios. Diplomado en Derecho Parlamentario.

¹ Declaración del Milenio de las Naciones Unidas; documento suscrito por 189 países en el año 2000.

- La reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, de la proporción de personas que sufren de hambre.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos sin exclusión.

La noción de pobreza difiere de ser una invención moderna. Es posible seguir sus rastros a lo largo de la historia, en distintas sociedades y ámbitos geográficos.

Este trabajo de investigación está dirigido a esbozar algunas estrategias que los países Iberoamericanos se han trazado para reducir la pobreza en la región.

Analisis de la pobreza en Iberoamérica

i. Concentración de Ingresos

El problema de la desigualdad social en la región tiene que ver fundamentalmente con la alta concentración de ingresos que se presenta en el nivel más alto. Ello se convierte en un círculo vicioso, porque al haber mayor concentración se dificulta que el crecimiento de los países se traduzca en mejorar las condiciones de los más pobres.

El interés de los países en ajustar sus políticas públicas ha producido un avance en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructuras, servicios básicos de salud y educación han mejorado si no en su totalidad,

en gran parte. Esto se refleja en indicadores básicos de salud como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, las tasas de desnutrición infantil, el acceso a la educación, entre otros.

Para que ello avance, se tienen que implementar políticas públicas sostenibles de manera que los subsiguientes gobiernos las continúen. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, si se operan como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.

Colombia, Guatemala, Brasil y Honduras presentan la mayor concentración de ingresos. El primero en un 0.58 y los siguientes 0.59². Mientras que España presenta una concentración de ingresos de 0.31.³

ii. Reducción de la desigualdad

Los países que presentan avances en la reducción de desigualdad desde el 2000 en adelante son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú, todos los cuales han reducido sus índices de Gini en más de dos puntos.⁴

2 Fuente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Panorama social en América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile 2009. Publicación de las Naciones Unidas.

3 Fuente: Instituto Nacional de Estadística España/ Encuesta de Población Activa (EPA 2013)

4 Índice de Gini, es la medida de desigualdad de ingresos, en donde 0 equivale a la igualdad perfecta y 1 es la desigualdad perfecta.

Los datos relativos a América Latina y el Caribe apuntan que se trata de una región variada, pero con graves desigualdades; sin embargo, se han observado señales significativas de progreso en el frente de igualdad, ya que 16 de los 21 países experimentaron una reducción en sus índices desde el 2000 a 2008 y esto se debe a la adopción de políticas macroeconómicas y de protección social, en toda la región.

iii. Países con mayor índice de pobreza

El índice de personas en situación de pobreza en Iberoamérica es de 29.4% (167 millones) año 2012, lo cual representa 1 millón de personas menos que el 2011, lo que equivale a 28.8% de habitantes; sin embargo, el índice de personas en situación de indigencia o pobreza extrema se mantendrá estable en 2012 en 12,3% (66 millones) igual que el 2011.⁵

El país con mayor índice de pobreza es Honduras, ya que el 67.4% de su población está en esas condiciones; le siguen Nicaragua con 58.3%; Guatemala con 54.8%; Paraguay con 49.6%; El Salvador con 46.6%; Bolivia con 42.4%; República Dominicana con 42.2 %; México con 36.3%; Colombia con 34.2% y Ecuador con 32.4%.

De las diez naciones en el ranking de los países con mayor nivel de pobreza cuatro Paraguay, República Dominicana, Colombia y Ecuador, tienen datos actua-

⁵ Según Panorama Social de América Latina/CEPAL 2011/Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

lizados hasta el año 2011 – 2012. De los otros países, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Bolivia y México, no se obtuvieron datos claros para este año.

A pesar de esto, se considera que la tendencia a la baja seguirá, pero a un ritmo más lento gracias a las proyecciones de crecimiento económico positivo e inflación moderada de los años 2012 al 2015.⁶

A. Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica

i. Estrategias globales de la región

Para enfrentar la pobreza en la región se están estableciendo políticas estructurales y convencionales como:

- Redistribución de propiedad (específicamente en el caso de la tierra) y cambios en las estructuras productivas y del empleo.

Esto significa que hay que tener visión de tendencia socioestructural implementando una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo y sostenible.

- Políticas anticíclicas y de control de la inflación.

Es importante que el ciclo de políticas económicas se dé en todos los sectores sociales en los cuales no haya exclusión y se implementen políticas de control del gasto público sin especulaciones ni improvisaciones.

⁶ Panorama Social para América Latina 2012/CEPAL.

La aplicación de políticas de protección y seguridad social macroeconómicas teniendo en cuenta la coyuntura de la región.

- Aumentar la calidad de la oferta de trabajo y la eficiencia y la aplicación de políticas sociales de alivio a la pobreza. Esto conlleva a la creación de nuevas fuentes de trabajo e ingresos mejorando el poder adquisitivo de aquellos que menos tienen aplicando políticas sociales a corto y largo plazo como educación- empleo principalmente por rama de actividad y grupos de trabajos en aras de reducir la pobreza.
- Redistribución de ingresos, vía políticas fiscales o vía privada.

Modificación de la estructura productiva, reorientando la inversión sectorial tanto pública como privada y con elevada intensidad de empleo.

ii. Estrategias formuladas por los países iberoamericanos para la disminución de la pobreza

¿Cuáles han sido las estrategias para reducir la pobreza en la región?

Esta reducción de la pobreza podría explicarse por un incremento de los ingresos laborales. "Más trabajo menos pobreza" es el eslogan utilizado por algunos de los estrategias de política laboral. Otras de las estrategias utilizadas son las transferencias públicas monetarias, pero estas contribuyeron en menor escala que la anterior.

Sin embargo, estos logros, según Alicia Bárcenas, secretaria general de la Comisión, están siendo amenazados por las enormes brechas que presenta la estructura productiva de la región y por los mercados laborales que generan empleos de baja productividad, que en su mayoría son eventuales y sin protección social. Es por ello que se plantea que la pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones. Hay causas y efectos de la pobreza que deben abordarse de manera integral y con visión de sostenibilidad en tiempo y recurso y hay que tener en consideración lo siguiente: La debilidad y el riesgo de la población que está en condiciones de pobreza, las diversas facetas de la globalización, las oportunidades para que cada individuo pueda construir su propio proyecto de vida, las condiciones políticas y el entorno social como aspectos importantes que una estrategia de reducción de pobreza debe abarcar y tomar en cuenta al momento de formularse.

La opinión de la población es muy importante, la inclusión en las decisiones hacen que los ciudadanos se sientan más comprometidos con el accionar de la política estatal.

Señalamos ejemplos que han convulsionado a la población por la toma de decisiones inconsultas o la exclusión de los sectores más pobres del país, como las políticas fiscales, que se incrementan los impuestos, los cuales en muchas ocasiones no van dirigidos a contribuir a la reducción de la pobreza, sino que van en dirección a profundizarla, y eso se debe a la no consulta ni a la implementación de

políticas más justas para la mejor distribución de los ingresos del Estado como en programas de educación, salud, seguridad, generación de empleos u otros.

Las tasas de pobreza varían ampliamente en cada región, por lo que mencionaremos algunas de las estrategias para erradicar la pobreza.

Los elementos que conforman la estrategia para combatir la pobreza son “un buen desempeño económico” como principio fundamental de las políticas públicas y privadas de un país.

La disciplina fiscal y la estabilidad de crecimiento, la integración y la complementariedad entre los aspectos económicos y los sociales, la concertación de intereses, una reforma tributaria que aumente la disponibilidad de recursos para fines sociales, un plan laboral y aumento de salario mínimo incluyendo la generación de empleos, delegación de responsabilidades al sector privado y organismos no gubernamentales, la profundización de los programas de educación y la aplicación de políticas sociales específicas.

Las prioridades de políticas para combatir la pobreza deben estar claras, restablecer el crecimiento económico y generar oportunidades de empleo productivo para los más necesitados es primordial.

Las estrategias sociales se concentran en una profundización de la descentralización y una mayor colaboración del sector privado, como en Chile, que redujo el índice de pobreza en un 15.1 (2009) a

14.4 en la actualidad, la principal razón de la reducción de la pobreza fue la creación de 700.000 nuevos empleos y un programa gubernamental de reducción de la pobreza, conocido como Ingreso Ético Familiar. Según este programa, las familias pobres reciben subsidios estatales adicionales si cumplen con ciertos deberes, incluidos el enviar a sus hijos a la escuela, y si demuestran ciertos “logros”, como que sus hijos obtengan mejores notas.

También se puede mencionar en la utilización de estas estrategias a Argentina, que redujo su índice de pobreza urbana a 5.4% durante el segundo semestre de 2012, 1.1 porcentuales por debajo de la tasa de la segunda mitad del 2011.

Índice de Gini en algunos países que están implementando políticas de erradicación de la pobreza, pero que a pesar de este esfuerzo continúan enfrentando el paradigma de Desarrollo Humano vs Crecimiento Económico.

El índice de desarrollo humano sitúa a Panamá en el número 59, solamente superado por Chile, (40), Argentina (45) y Uruguay (51), dejando atrás a países como Brasil, México, Costa Rica, Colombia, etc. Se han implementado políticas sociales, económicas y laborales en donde el salario mínimo ha aumentado beneficiando a un sinnúmero de trabajadores que devengaban un salario menor de 300 balboas, programas como 100 a los 70 para los adultos mayores que no tenían ningún ingreso, la beca universal para que los estudiantes puedan com-

prar útiles escolares y la generación de empleo por medio de los mega proyectos que han reducido en un alto porcentaje el desempleo, pero en una forma no sostenible. A todo esto, Panamá se

encuentra de número 9 entre los diez países más desiguales de Latinoamérica y de 19 en el ranking de los 20 países con mayor desigualdad económica en el mundo. (Ver gráficas)

ÍNDICE DE GINI - IDH 2013, 10 PAÍSES MÁS DESIGUALES DE LATINOAMÉRICA⁷

RANK LATAM	PAÍSES	GINI INDEX
1	Honduras	57.00
2	Bolivia	56.30
3	Colombia	55.90
4	Guatemala	55.90
5	Brasil	54.70
6	Paraguay	52.40
7	Chile	52.10
8	Panamá	51.90
9	Costa Rica	50.70
10	Ecuador	49.30

20 NACIONES MÁS DESIGUALES DEL PLANETA, ÍNDICE DE INEQUIDAD DE GINI GLOBAL⁷

RANK LATAM	PAÍSES	GINI INDEX
1	Seichelles	65.80
2	Comoras	64.30
3	Namibia	63.90
4	Sudáfrica	63.10
5	Micronesia	61.10
6	Haití	59.20
7	Angola	58.60
8	Honduras	57.00
9	Bolivia	56.30
10	República Centroamericana	56.30
11	Colombia	55.90
12	Guatemala	55.90
13	Brasil	54.70
14	Zambia	54.60

20 NACIONES MÁS DESIGUALES DEL PLANETA, ÍNDICE DE INEQUIDAD DE GINI GLOBAL⁷

RANK LATAM	PAÍSES	GINI INDEX
15	Ruanda	53.10
16	Lesoto	52.50
17	Paraguay	52.40
18	Chile	52.10
19	Panamá	51.90
20	Zuazilandia	51.50

Algunos resultados del alto índice de desigualdad en Iberoamérica.

- A. La desigualdad expone el crecimiento económico.
- B. La desigualdad crea problemas sociales y de salud.
- C. La desigualdad origina inestabilidad política.
- D. La desigualdad introduce desigualdades sociales más graves, especialmente entre la infancia.

Otros países con altos índice de desigualdad en Iberoamérica

A pesar de que Brasil en este momento está pasando una crisis por la responsabilidad que adquirió para celebrar el mundial de fútbol, que requiere un gasto no comprendido por sus ciudadanos, redujo el índice de pobreza extrema a 3.4% como consecuencia de la implementación de los programas sociales Brasil Cariñoso y Bolsa de Familia. Se trata de una revolución en políti-

cas sociales en beneficio de la población más vulnerable. Brasil Cariñoso consiste en la entrega de 70 reales (33 dólares) a las madres pobres con hijos hasta 15 años. Bolsa de Familia, el plan social más grande del mundo (bolsa significa en portugués beca), llega a más de 11 millones de familias (unos 45 millones de personas).

España tiene un aumento sustancial de pobreza, los índices se han profundizado en los últimos años, la tasa de desempleo está en un 27.16% aproximadamente 6 millones de personas desempleadas (2013). El país se sitúa entre los Estados con mayor desigualdad de Europa, el sistema fiscal y sus prestaciones colapsan a la hora de reducir la brecha social.

El índice de pobreza laboral fue de 10.8% (2007), aumentando 12.7% en el 2012, en el presente año se agudiza.

Las estadísticas oficiales españolas actuales fijan el índice de pobreza en un 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas de un hogar, significando esto que la tasa de pobreza se sitúa en el 2013 en 21.8%, el incremento del desempleo de larga duración y las políticas fiscales están

⁷ Fuente: Informe de la GINI-IDH, 2013 / Erick Simpson Aguilera.

causando un gran impacto en el poder adquisitivo de los que menos tienen y la concentración de ingresos empeora la situación social de los ciudadanos.⁸

Portugal: En este país los recortes en el sector salud, educación, en ayudas sociales y las políticas de privatizaciones de los servicios básicos han aumentado el nivel de pobreza, sumando a esto los despidos masivos de trabajadores y las reducciones salariales la TROIKA ha provocado un colapso en Portugal en cuanto que un 21.8% de la población aproximadamente 2.3 millones de personas se encuentran al borde de la pobreza. La desigualdad social de la población crece teniendo un índice de Gini hasta el 2012 de 0.385 (esta cifra coincide con organismos sociales en Portugal)⁹

Reflexión

Las medidas para erradicar la pobreza no han sido efectivas desde el punto de vista social. Un país puede crecer en infraestructuras, pero eso no es un indicativo de que la pobreza está desapareciendo; al contrario en España y Portugal pareciera que se retrocede con las políticas neoliberales implementadas por los organismos económicos internacionales. El impacto negativo en las clases más necesitadas es evidente, ya que se profundiza más la pobreza. En Panamá, si bien es cierto es el segundo país más competitivo de América Latina, sigue estando lejos de los niveles del primer mundo, y eso tiene que ver primordialmente con

la mala distribución de las riquezas. Aunque las perspectivas del país son alentadoras en estos tiempos, también son enormes sus desafíos, algo similar de lo que está pasando en Latinoamérica¹⁰

Bibliografía

- Cuarto Informe: Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible// 2010.
- La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de políticas para enfrentarla/CLACSO/ Lima IEP, 2007 Analisis Económico/ Verdela V, Francisco.
- La reforma del Estado en Latinoamérica en Contribuciones a la Economía diciembre 2003.
- Informe de Pobreza en Iberoamérica/ ADECOI España. 2012.
- Informe de la CEPAL, EFE/Santiago de Chile, 30 de noviembre 2011.
- Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación// www.unesco.org
- Los programas para combatir la pobreza / Roberto Martinez Argentina 2012.
- Marginación y Pobreza en América Latina/estrategias de Supervivencia políticas gubernamentales, acción social/ Rinhard Schmidbauer/ Universidad de Ciencias Económicas y Empresariales de Viena 2012.
- Universidad de Chile y la Comisión Económica para América Latina / Andres Oppenheimer./ La Nación 7 de agosto de 2012.
- Infolatan "Argentina Índice de Pobreza Urbana // www.infolatan.com 25 de abril de 2013.
- Estudios y Políticas Sociales del Instituto de Pesquisas Económica Aplicada (IPEA) //Director Rafael Guerrero.
- Informe de Desarrollo Humano/ 2013-07-18.
- Panorama Social de América Latina 2012 CEPAL Santiago de Chile.
- Estrategias para combatir la pobreza en América Latina / Diagnostico y Enseñanza de Política/ Racinski Dagmar.
- Banco Mundial Informe sobre La posición Económica de América Latina 2012.
- ADECOI/ Informe de Pobreza en Iberoamérica 2012.

8 EUROSTAT/ informe sobre desigualdad en España/ Fundación Alternativa 2012.

9 Tríada financiera, está formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional.

10 Según LATINVEX en su informe 2013.

SOBRE LOS PRIMEROS 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY 14 DE 1993, CONOCIDA COMO LA LEY DE TRANSPORTE

*Luis Stamp**

El 26 de mayo de este año cumplió veinte años de vigencia la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, conocida popularmente como la Ley de Transporte, acontecimiento que transcurrió sin pena ni gloria, en vista de que los actores, autoridades y usuarios manejan el tema de acuerdo con las circunstancias de la época sin tomar en cuenta la letra y el espíritu de esta disposición que, a pesar de haber sido reformada en dos ocasiones, mantiene los principios básicos que establecen la forma en que deben desarrollarse los procesos relacionados con el servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades.

El 3 de septiembre de 1992 a las 5:22 de la tarde el honorable legislador Eliseo Álvarez Escartín presentó para la consideración de la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley 18, Por el cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones. Este Anteproyecto de Ley contó con una extensa exposición de motivos que sustentó la necesidad de regular la materia, alegando que por tratarse de un servicio público esencial requería de una legislación especial que estableciera parámetros concretos para el desarrollo científico y ordenado de esta actividad.

* Abogado, asesor del Dpto. de Corrección y Estilo, de la Asamblea Nacional.

Además de referirse al vacío legislativo existente, el proponente mencionó el descontento de los usuarios, así como la incertidumbre de los transportistas por la ausencia de normas claras y definidas que sustentaran su inversión. Posteriormente, desarrolló sus reflexiones sobre el tema tocando aspectos como el reconocimiento a las bases transportistas que prestaban el servicio con una tarifa que no era cónsona con los gastos de operación y mantenimiento de las unidades, la presencia de pocas garantías e incentivos estatales y otros.

Finalmente, adujo que, a su criterio, una solución viable podría ser el reconocimiento a los transportistas de derechos adquiridos, mediante el otorgamiento de la concesión definitiva de los certificados de operación, así como de las líneas, rutas y zonas de trabajo a quienes en ese momento prestaban el servicio.

La iniciativa fue remitida a la Comisión de Transporte y Comunicación Social que la prohió. El primer debate se realizó el 14 de octubre de 1992, el segundo y tercer debate tuvieron lugar del 20 al 25 de mayo de 1993. Los debates contaron con la participación de los legisladores Eliseo Álvarez, Alberto Alemán Boyd, Miguel Cárdenas, Elías Castillo, Alberto Cigarruista, Guillermo Cochez, Arnulfo Escalona, Gerardo González, Germán

Gnaegui, Balbina Herrera, Milton Henríquez, Franklin Rivera, Benicio Robinson, José Sosa, Arturo Vallarino, Lucas Zarak y otros.

El objeto de la Ley consistió en garantizar los derechos de concesión de las distintas líneas, rutas y zonas de trabajo a los transportistas que prestaban el servicio al momento de la entrada en vigencia de esta, así como la incorporación de sociedades anónimas para que pudieran optar por la concesión definitiva, mediante contrato con la Nación, del servicio específico que prestan para establecer una relación de causalidad entre la inversión y las tarifas con el objeto de asegurar un servicio digno a un precio razonable.

Por esta razón, con el propósito de no desplazar a los transportistas de la época, panameños humildes en su mayoría, que ya contaban con el know how del negocio y estaban organizados en todo el país, se estableció en el artículo 18 de la Ley un texto que reprime la entrada de terceros y obliga al Estado a garantizar la primera opción a los transportistas existentes:

Artículo 18. Los transportistas que actualmente prestan el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en sus distintas modalidades en una línea, ruta o piquera determinada, seguirán prestando el servicio en forma definida, reconociéndosele el derecho de concesión a las personas jurídicas bajo cuya organización se encuentren los mismos. Los prestatarios del servicio de transporte terrestre público de pasajeros que no están organiza-

dos como personas jurídicas, deberán organizarse como tales dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

Esta norma, aún vigente, pretende garantizar que los transportistas que hayan cumplido con las formalidades que establece este artículo reciban la primera opción para el otorgamiento de la concesión definitiva en la línea, ruta o zona de trabajo respectiva. No obstante, han transcurrido veinte años desde la entrada en vigencia de la Ley y el Estado ha incumplido la obligación de otorgar a los beneficiarios las concesiones que establece la Ley 14 de 1993.

Por tratarse de un servicio público, el transporte terrestre de pasajeros es dinámico y está sometido a los vaivenes del tiempo y las circunstancias. La primera modificación de la Ley 14 de 1993 fue la Ley 34 de 28 de julio de 1999, Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones, que eliminó los consejos provinciales de transporte, medida que centralizó las decisiones relacionadas con el otorgamiento de certificados de operación en la provincia de Panamá y creó la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, como una entidad descentralizada del Estado, con personería jurídica, autonomía en su régimen interno y en el manejo de su patrimonio e independencia en el ejercicio de sus funciones, sujeta a la política general del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia. Además, estableció una fórmula

colegiada para la toma de decisiones mediante una directiva integrada por funcionarios, transportistas y usuarios.

La Ley 14 de 1993 también fue reformada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, Que reforma la Ley 14 de 1993 sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre. Dentro de las modificaciones incorporadas a la Ley 14 de 1993 podemos destacar la del artículo 27 de la Ley 14 de 1993, cuya finalidad consistía en establecer que la creación de nuevas líneas, rutas o zonas de trabajo solo podría ser adjudicada a personas naturales o jurídicas de nacionalidad panameña y, en el caso de estas últimas, siempre que su capital accionario sea de ciudadanos panameños y en igualdad de condiciones, se preferirá a quienes aparezcan registrados como concesionarios de otras líneas dentro de la misma ruta o de rutas o piqueras adyacentes que pudieran verse afectadas y hubieran cumplido cabalmente con los términos y condiciones de sus respectivas concesiones.

Sin embargo, se adicionó un párrafo novedoso que, citando el interés público, exonera a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre de cumplir con las condiciones de nacionalidad, así como de la condición de concesionario que establece el artículo 27 en su segundo párrafo, así:

Parágrafo. Cuando el interés público debidamente acreditado por La Autoridad, a través de los estudios de

demanda respectivos, compruebe la necesidad de implantar nuevos sistemas de movilización masiva de pasajeros, para satisfacer las necesidades de viajes captadas en las rutas metropolitanas, no será necesario el cumplimiento de lo establecido en el párrafo segundo del presente artículo.

Producto de esta adición, el Estado suscribió en el año 2010 los únicos contratos de concesión administrativa otorgados para la prestación de servicios de transporte público de pasajeros. El primero es el Contrato de Concesión No.20-10 suscrito entre el Estado panameño y el Consorcio de Transporte Masivo de Panamá, para el diseño, suministro y operación del nuevo Sistema de Movilización Masivo de Pasajeros en el Área Metropolitana de Panamá (METRO BUS), específicamente en los distritos de Panamá y San Miguelito.

Asimismo, con fundamento en el Parágrafo adicionado al artículo 27 de la Ley 14 de 1993, el Órgano Ejecutivo expidió el Decreto Ejecutivo No.150 de 2 de julio de 2009 que creó la Secretaría del Metro, adscrita al Ministerio de la Presidencia, con el objeto de planificar y ejecutar el diseño y construcción de un sistema de transporte masivo de personas tipo "metro", en la ciudad de Panamá, y por ende otorgó el segundo contrato, Contrato No.SMP-28-2010 suscrito entre el Estado panameño y el Consorcio Línea Uno (CLU) para el proyecto de ingeniería de diseño, construcción de las obras civiles, instalaciones auxiliares de línea y estaciones, suministro e instalación del

sistema integral ferroviario que incluye el material rodante y puesta en marcha del Sistema para la Línea 1 del Metro de Panamá.

En definitiva, la visión del honorable legislador Eliseo Álvarez Escartín que consistió en ordenar el transporte público de pasajeros mediante el otorgamiento de garantías para que los transportistas tradicionales continuaran prestando el servicio, a través de concesiones definitivas, sigue viva, está vigente y no se ha ejecutado a pesar de que en su momento la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre expidió cuatro disposiciones que desarrollan los aspectos indispensables para su aplicación, los Decretos Ejecutivos:

1. No.542 de 8 de octubre de 2003, Por el cual se reglamenta la fijación de tarifas en el transporte público de pasajeros.
2. No.543 de 8 de octubre de 2003, Por el cual se reglamenta la concesión de certificados de operación.
3. No.544 de 8 de octubre de 2003, Por el cual se dicta el reglamento para la vigilancia y seguridad del transporte público de pasajeros, de carga y particular 2.
4. No.545 de 8 de octubre de 2003, Por el cual se expide el reglamento para la concesión de rutas, líneas, terminales, zonas de trabajo y piqueras en las diversas modalidades de transporte público de pasajeros.

Estas disposiciones cuentan con poco menos de diez años de vigencia y establecen parámetros razonables para el otorgamiento de las concesiones definitivas en todo el país, excepto en los distritos de Panamá y San Miguelito.

Por último, debemos concluir que la Ley 14 de 1993, Por la cual se regula el transporte terrestre público de pasajeros y se dictan otras disposiciones, aún no ha cumplido el cometido, original e histórico para el que fue concebida, que consiste en adecentar el transporte público de pasajeros en todo el país. Sin embargo, ha servido de fundamento jurídico y técnico para la inversión de aproximadamente dos mil millones de balboas (B/.2.000.000.000.00) para la implementación de los megaproyectos de Metro Bus y el Metro de Panamá.

DE LA FELICIDAD DE JOSÉ "PEPE" MUJICA A LA IGUALDAD DEL PAPA FRANCISCO

*Eduardo L. Lamphrey R.**

Estos dos personajes mundiales, el papa Francisco y el presidente uruguayo, José "Pepe" Mujica, ambos del cono sur, a través de sus contundentes y racionales pensamientos, lanzan a la opinión mundial, severos razonamientos sobre el sistema capitalista mundial y su expresión neoliberal, que agudiza la desigualdad en la distribución de las riquezas, ensanchando la brecha entre ricos y pobres. Estos agudos pensamientos ponen a los pensadores progresistas del momento, sea del sistema político que fuere, a meditar sobre el presente y futuro de la humanidad, a racionalizar sobre el sistema capitalista mundial y sus secuelas en los elevados niveles de pobreza y marginalidad de los pueblos, esencialmente sobre el desapego que existe hoy sobre la razón de ser del humano, que es conservar y preservar la felicidad, individual y colectiva, que le permita disfrutar la vida, en su veloz paso por el mundo.

Es evidente que estos dos grandes pensadores se lean y racionalicen lo expuesto por cada uno, hecho que para bien del mundo, permite elevar sus claros pensamientos y aportar mejores tendencias ideológicas sobre el porvenir de la humanidad. Por tal razón, el presidente Mujica expresa su admiración por el pensamiento del papa Francisco, el extupamaro que si bien no es creyente, sugiere la lectura del *Evangelium Gaudium* (La Alegría del

Evangelio), exhortación apostólica escrita por el papa Francisco I en noviembre del 2013, en la que plantea cosas que retratan los problemas que enfrenta el mundo hoy. Destaca las críticas a la economía de mercado y a las teorías del derrame, donde critica el pensamiento de que si hay crecimiento económico, favorecido por la libertad de mercado, esto provoca, por sí mismo, mayor equidad e inclusión social en el mundo.

El papa argentino, quien se ha identificado con los pobres desde su elección el año pasado y ha criticado severamente al capitalismo, reconoció que las empresas han ayudado a sacar a millones de personas de la pobreza, pese a que eso mismo llevó a una extendida exclusión social. El papa "argentino" Francisco, de nombre secular Jorge Mario Bergoglio, fue elegido el 13 de marzo de 2013 en la quinta votación efectuada al segundo día de cónclave, tras la renuncia de Benedicto XVI, es el primer papa de procedencia americana y primer papa perteneciente a la Compañía de Jesús, además hinchó y socio de San Lorenzo de Almagro. Ha sido crítico con lo que llama un "acostumbramiento" a la pobreza y ha reprochado abiertamente a la sociedad y al Gobierno argentino por no impedir el aumento de una pobreza que llegó a definir como «inmoral, injusta e ilegítima» al ocurrir en una nación que posee las condiciones económicas necesarias para evitar esos daños. En su reciente discurso en Davos,

* Economista, asesor del H.D. Tito Rodríguez M., Asamblea Nacional.

el papa Francisco instó a los líderes políticos y empresariales a poner su riqueza al servicio de la humanidad, en vez de dejar a la mayoría de la población inmersa en la pobreza y la inseguridad.

José “Pepe” Mujica, de 78 años, exguerrillero y fundador del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (el nombre “Tupamaros” parece derivarse del mote despreciativo que las autoridades policiales españolas de la época colonial en el Río de la Plata endilgaban a los patriotas que se habían adherido al movimiento independentista de 1811), presidente de Uruguay desde el 1 de marzo del 2010, en su discurso de Cumbre Rio+20, aseguraba que a pesar de vivir en un país pequeño, con tres millones de habitantes, pero con trece millones de vacas, con diez millones de ovejas, exportador de comida, de lácteos, de carne, donde los trabajadores han conseguido trabajar seis horas, lo que les permite conseguir dos trabajos, para así poder pagar las deudas y cuotas que sin sentirlo se le acaba la vida; ¿ese será el destino de la vida humana?. Seguro que no, el desarrollo no puede ser en contra de la felicidad, tiene que ser a favor de la felicidad humana.

Mujica entiende que el modelo capitalista actual está gastado e inviable. Pone la felicidad humana por encima de la acumulación y asegura que el problema del planeta es político: “No podemos indefinidamente continuar gobernados por el mercado, sino que tenemos que gobernar el mercado. Por eso digo que el problema es de carácter político”. Según Mujica, este sistema capitalista mundial ha creado una civilización adicta al mercado, a la competencia, a la globalización, a las fuerzas del mercado. Este panorama nos aleja

de la felicidad, nos introduce en el círculo vicioso del mercado. Este modelo de civilización hay que revisarlo, el desarrollo no puede ser en contra de la felicidad, tiene que ser a favor de la felicidad humana, del amor, de las relaciones humanas.

En la recién finalizada II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), realizada en La Habana, Cuba, Mujica afirma que la única cosa trascendente que hay para cada uno de los seres humanos es la vida, la vida real y concreta, y esta no se puede esclavizar, y esta no se debe perder, y esta es la meta de cada ser, y no puede intentarse desarrollo contra la felicidad humana. Eso no sería desarrollo. Pero si la humanidad no es capaz de pensar como especie, si la humanidad sigue pensando apenas como país, y dentro de país como clase social, y pensando solamente en lo nuestro y en la nuestra, entonces, la civilización está condenada. Posteriormente, en una elocuente verdad actualizada, Mujica afirma que carga con los millones de compatriotas pobres en las ciudades, páramos, selvas, pampas y socavones de la América Latina, patria común que está haciéndose cargo con las culturas originarias aplastadas, con los restos del colonialismo en Malvinas, con los bloqueos inútiles y tristes a Cuba, con la vigilancia electrónica, hija de las desconfianzas que nos envenenan, a países como Brasil. Carga con una gigantesca deuda social, con la necesidad de defender la Amazonia, los mares, nuestros grandes ríos. Carga con el deber de luchar por Patria para todos y para que Colombia pueda encontrar la paz, y carga con el deber de luchar por tolerancia para quienes son distintos y con el deber de respetar y nunca inter-

venir contra la voluntad de las partes. El combate a la economía sucia, al narcotráfico, a la estafa y el fraude, a la corrupción, plagas contemporáneas pro hijadas por el antivallor, ese que sostiene que somos más felices si nos enriquecemos como sea. Hemos sacrificado los viejos dioses inmateriales y ocupamos el templo con el Dios Mercado. Él nos organiza la economía, la política, los hábitos, la vida y hasta nos financia en cuotas y tarjetas, la apariencia de felicidad.

Mujica entiende que somos responsables en parte de la historia en que vivimos, nos tenemos que juntar los países latinoamericanos por esto. Para pensar en este mundo hay que gritarle fuerte a este mundo de la responsabilidad que hay con la vida. Hay naciones que se creen muy fuertes, tienen la fortaleza de los escombros si no somos capaces de crear una cultura de pensar por la humanidad toda. Este es el desafío. Hay que entender que la integración necesita aparatos especializados, preocupación permanente, pero necesitan en nosotros sembrar una cultura, porque aquello que no está prendido en el corazón de los pueblos es apenas un acto de dirigentes, y los dirigentes no cambian la historia de la humanidad ¡La historia de la humanidad la pueden cambiar solo los pueblos! Según Mujica, el hombrecito de nuestro tiempo deambula entre financieras y el tedio rutinario de las oficinas atemperadas con aire acondicionado. Siempre sueña con las vacaciones y la libertad, siempre sueña con concluir las cuentas, hasta que un día, el corazón se para y adiós. Habrá otro soldado cubriendo las fauces del Mercado asegurando la acumulación. Es que la crisis es la impotencia de la política incapaz de entender que la humanidad no se escapa

ni se escapará del sentimiento de nación, porque casi está en nuestro código, pero hoy es tiempo de batallar para preparar un mundo sin fronteras. La necesidad de un cambio global lo reduce Mujica así: "Nuestra época es portentosamente revolucionaria, como no conoció otra la humanidad, pero sin conducción consciente o simplemente instintiva. Menos aún con conducción política organizada porque ni siquiera hemos tenido filosofía precursora de importancia. La codicia que tanto empujó al progreso material, técnico y científico, paradójicamente nos precipita a un abismo brumoso. Una época sin historia y nos quedamos sin ojos ni inteligencia colectiva para seguir colonizando y perpetuar transformándonos. Parece que las cosas toman autonomía y someten a los hombres. Por un lado u otro, sobran atisbos para vislumbrar el rumbo, pero es imposible colectivizar grandes decisiones por el todo. La codicia individual triunfa sobre la codicia superior de la especie".

Estas expresiones que en la décadas de la guerra fría se saldarían con torturas y desapariciones, hoy provenientes de dos longevos, uno de la Iglesia y otro presidente de Uruguay, no solo nos ponen a meditar, sino a reforzar la dinámica dialéctica del pensamiento nuevo en otros escenarios y frente a nuevas perspectivas del mundo.

Hoy cuando los 300 multimillonarios más ricos del planeta elevaron su riqueza en 524 mil millones de dólares, existen 1,400 millones de pobres en el mundo. Según la Organización Internacional del Trabajo, en 2013 hubo 201.5 millones de desempleados en el mundo, cifra superior en 31.8 millones a la registrada en 2007, el año previo a que la economía cayó en

recesión por la crisis financiera provocada por grandes grupos financieros de Estados Unidos. El valor neto de las fortunas de los 300 hombres y mujeres más ricos del planeta sumó 3.7 billones (millones de millones) de dólares al cierre de 2013. La fortuna de los 300 multimillonarios equivale a dos tercios del producto interno bruto de todos los países de América Latina y el Caribe que, de acuerdo con el Banco Mundial, es de 5.6 billones de dólares. Los 300 multimillonarios poseen una riqueza que supera en 2.6 veces el valor de la economía de los países del África al sur del Sahara, donde viven 910 millones de personas, cuyo producto interno bruto es de 1.4 billones de dólares, de acuerdo con datos del Banco Mundial.

Esta cruda realidad mundial, basada en una globalización de desigualdad e inequidad en la distribución de las riquezas a nivel mundial, avala y refuerza el pensamiento progresista y moderno del papa Francisco y del presidente de Uruguay, José Mujica.

Sin embargo, aun cercanos en el pensamiento de liberación, el papa Francisco, en respuesta a los críticos conservadores que afirman que sus ideas socioeconómicas son de corte comunista, asegura que no es marxista pero que incluso los marxistas pueden ser buenas personas. Mientras que el presidente Mujica, con fuerte formación marxista, comparte sus innovadoras ideas y lo cataloga como un revolucionario de ideas.

El papa Francisco recibió en audiencia privada en el Palacio Apostólico del Vaticano al presidente de Uruguay, José Mujica, a quien el pontífice calificó de "hombre sabio". Vestido con una camisa azul sin

corbata y un suéter verde bajo una chaqueta oscura, Mujica fue recibido por el papa argentino con un abrazo y, antes de comenzar su reunión en privado, ambos recordaron a un "amigo en común" ya fallecido, el escritor y teólogo uruguayo Alberto Methol Ferré (1929-2009). Tras el encuentro, el papa Francisco se dijo "muy feliz".

Cabe destacar que estos personajes son producto del cambio innovador que hoy ofrece el mundo, pero no lo hace porque quiere, sino porque las circunstancias lo exigen, la propia humanidad está por acabar con su inmensa mayoría, apresada en la codicia y la riqueza, una mínima porción de la humanidad, sin tapujo y con soberbia, explota al grueso de la humanidad, lo lleva al extremo de la marginalidad y la dapauperización, supera todos los niveles de explotación vistos en otros períodos históricos del mundo. El capitalismo en su extremo desarrollo, exacerbó la competencia, la libertad del mercado y avaló el individualismo por encima de la colectividad, donde ese aislamiento del individuo no le permite ver el final del mundo, donde todos perdemos. Por eso hoy se hace necesario discutir y discutir y transar y negociar, cualquier negociación por mala que sea es infinitamente mejor para los débiles, los pobres y para los que padecen en el mundo cualquier solución militar, hay que precisar el futuro de la humanidad, pero en condiciones de igualdad y equidad entre todos. Lo cierto es que la humanidad no resiste más la inequidad y marginalidad de los pueblos, no resiste más la ignominia, las hambrunas y la intolerancia con los desposeídos. Es necesario el cambio, tratemos de hacerlo con paz, tolerancia y raciocinio.



Conferencias

EL ETANOL Y SU IMPLEMENTACIÓN EN PANAMÁ¹

*Dr. Eduardo Flores Castro**

El etanol es un compuesto químico obtenido a partir de la fermentación de los azúcares y su posterior deshidratación, que puede utilizarse como combustible o para producir bebidas alcohólicas.

Una hectárea sembrada de caña produce en Costa Rica, entre 5,000 litros y 6,000 litros de etanol al año. En vista de que el consumo anual de gasolina en Panamá es del orden de 1,150 millones de litros, si deseáramos añadir 5% de etanol a la gasolina (Gasolina E5), se requerirían 58 millones de litros de etanol por año. Si consideramos que nuestro rendimiento por hectárea estará en el límite superior de Costa Rica, necesitaríamos sembrar 97 km² (9 700 hectáreas) de caña para abastecer todo el país.

Panamá posee aproximadamente 320 km² de siembra de caña. Por lo que requerimos utilizar el 30 % de estas cosechas para producir el etanol u ocupar 97 km² adicionales de tierra.

Características positivas

La producción nacional de etanol generará nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, hay que decir que estos trabajadores tienen salarios extremadamente bajos y a la mayoría no se les paga las

cuotas del Seguro Social. Por lo que propongo que a partir de la fecha se les pague su seguridad social a los trabajadores de la caña.

Un análisis del ciclo de vida del etanol, muestra que la emisión de CO₂ es parcialmente compensada por el que fija la caña durante su crecimiento. En Panamá, esto representará unas 50 000 toneladas menos de CO₂ al año. Esto será cierto, siempre y cuando se elimine la mala práctica de quemar la caña para su cosecha.

La creación de una industria nacional de bioetanol reducirá en 5% nuestra dependencia energética. Sin embargo, si consideramos el combustible fósil que se utiliza durante la siembra, la producción y el transporte del etanol, el ahorro real es de 1,2 %. Por otro lado, esto pierde significado, si se hace lo que el presidente sugirió: si fuese necesario se podría traer etanol del extranjero. Si vamos a traer etanol de afuera, mejor nos quedamos con la gasolina.

Recomendaciones

Si para producir gasolina, se tienen que hacer millonarias exploraciones, perforar los pozos, refinar el petróleo para obtener la gasolina y finalmente nuestro país la importa, ¿por qué el litro de etanol está más caro que el litro de gasolina? El uso del etanol no debió implicar ni un centavo de aumento en el precio del

* Catedrático de Física de la Universidad de Panamá.

¹. Conferencia dictada por el Dr. Eduardo Flores Castro en el salón azul de la Asamblea Nacional.

combustible. El etanol en Brasil se vende a 28% que el panameño y en Estados Unidos, a pesar de ser de maíz, se comercializa al 68% del nuestro.

No es posible que una sola empresa sea la que produzca el etanol. Esto representa un monopolio que crea inconvenientes para los consumidores y el país. Se debió garantizar primero la competencia en la producción del etanol, antes de poner en práctica la medida; o en última instancia ser el Estado el dueño de la producción.

En algunos países, la producción de etanol ha sido responsable de deforestaciones y del aumento del precio de los alimentos, al suplantar selvas y terrenos que antes se utilizaban para producir alimentos. Por lo que urge que el MIDA elabore un programa de uso del suelo para la siembra de caña para etanol.

Debido a que el etanol se evapora a 78,4 °C, la adición de etanol a la gasolina, podría hacer que la mezcla se evapore con mayor facilidad, generando pérdida de combustible. Además, esto podría hacer que aumente la evaporación de sustancias que contiene la gasolina. Esto se puede evitar añadiendo un aditivo para reducir la presión de vapor de la mezcla gasolina-etanol.

La gasolina con 5% de etanol no soporta más de 0,25% de agua. A partir de este porcentaje de agua la mezcla se divide en dos fases, lo que puede causar fallos en el vehículo y pueden producir fenómenos de corrosión. Para evitar esto, se debe tener un sistema eficiente de sellado de los tanque de combustible en las estaciones y de los autos.

La gasolina con 5% de etanol contiene 1,7% más de oxígeno, por lo que los automóviles no computarizados, podrían requerir ajustes de los motores, ya que requerirán menos aire para la combustión.

Por ser el etanol un limpiador, puede arrastrar sedimentos presentes en el sistema. Debido a esto, se recomienda cambiar los filtros de combustible después de dos llenadas del tanque, al inicio cuando empieza a utilizar la nueva mezcla. Además, se debe hacer una minuciosa limpieza de los tanques de combustible de las estaciones de gasolina.

Hizo falta más educación a la población, sobre todo si la ley está aprobada desde el 2011. Para facilitar su aceptación, se debió hacer un plan piloto con los autos del Estado, monitoreados por los profesionales de la Universidad de Panamá y la Universidad Tecnológica.

TEORÍA GENERAL DEL PATRIMONIO¹

*Licdo. Gabino Díaz Proll**

I- BREVE HISTORIA DE SUS ORÍGENES

La idea o concepto de patrimonio es relativamente nueva. Dicha concepción no fue conocida en el derecho romano. En Roma, la base socioeconómica del sistema jurídico descansaba en el *pater familia (sui iuris)*. El resto de las personas dependían de él y carecían de capacidad jurídica (*alieni iuris*).

El *pater familia* detentaba el poder económico, en consecuencia, podía adquirir bienes y derechos, y contraer obligaciones. Es decir, era “sujeto” de derecho con plena capacidad de goce y ejercicio, por consiguiente, tenían derecho a poseer un patrimonio bajo el concepto tradicional o clásico de patrimonio.

Más tarde, el derecho romano les fue concediendo paulatinamente a las personas que dependían del *pater familia*, facultades restringidas para disponer de ciertos bienes, adquirirlos y contraer ciertas obligaciones. Nace así, la institución del peculio llamado peculio castrense, porque comienza con el de los soldados.

* Secretario Técnico de la Secretaría de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional. Maestría en Derecho Civil y Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Catedrático de Derecho Romano en la Universidad de Panamá.

¹. Ponencia presentada en la primera jornada de actualización jurídica del Departamento de Derecho Privado, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá, 18 al 22 de noviembre de 2013l.

La idea medular que de esto se sigue es que el concepto de peculio queda ligado al concepto de sujeto de derecho, el que está ligado, a su vez, al concepto de persona.

Sin embargo, el derecho romano no alcanza a desarrollar el concepto de patrimonio concebido como instituto jurídico con caracteres propios y definidos. Solo en la época contemporánea surge esta concepción hasta configurar una entidad jurídica o de derecho con identidad propia. Los primeros en elaborar una doctrina orgánica o sistemática sobre el patrimonio son los tratadistas franceses Aubry et Rau, quienes lo conciben como un atributo de la personalidad.

Aubry et Rau parten de la premisa de que el patrimonio no es una cosa, no es un bien y no alcanza, por tanto, dentro de la categoría de los derechos reales ni personales. Para ellos, el patrimonio es uno de los elementos que componen, que conforman, que configuran la personalidad. Es uno de los atributos inherentes a las personas y por tanto, está fuera del comercio humano, dado que la personalidad no puede desmembrarse ni dividirse. Y si tiene protección jurídica, es en atención a que forma parte del estatus de las personas en cuanto sujetos de derechos.

Estas reflexiones generales nos conducen a sentar la concepción del patrimonio sobre una base jurídica fundamental:

La de que en nuestro sistema jurídico existen únicamente dos grandes categorías compuestas por los sujetos y objetos de derecho. Los primeros, dueños de un patrimonio; los segundos son los únicos que pueden ser objetos de derechos, y objetos también, del comercio jurídico. Los objetos de derechos constituyen el contenido o componente del patrimonio, del cual es el titular el sujeto del derecho, es decir, la persona natural o jurídica.

II- CONCEPTO DE PATRIMONIO

El concepto tradicional o clásico de patrimonio es “el conjunto de derechos y obligaciones, pertenecientes a una persona, susceptibles de evaluación económica”. Es la suma de los bienes y obligaciones que pertenecen y pesan sobre la persona. Por consiguiente, dentro del concepto tradicional del patrimonio se derivan una serie de consecuencias que, para efectos de esta exposición, pasaremos a analizar las siguientes:

1. El patrimonio es una entidad jurídica independiente y distinta de los bienes que lo componen.
2. Está integrado por bienes o cosas susceptibles de estimación económica.
3. Está integrado por bienes y deudas.

1. Entidad jurídica independiente de los bienes que la componen

Uno de los caracteres del patrimonio es que es una entidad jurídica en sí mismo, independientemente de los bienes o

cosas que contiene. El patrimonio como universalidad jurídica tiene una identidad propia en el derecho que lo diferencia de otras instituciones, como la capacidad, el estado civil, etc.

El patrimonio como universalidad jurídica está compuesto por la pluralidad de los bienes y las obligaciones del sujeto o titular, a diferencia de los derechos reales que recaen necesariamente sobre cosas específicas, determinadas. De ahí que se entendía que al ser el patrimonio una proyección de la personalidad del sujeto o titular es intransmisible. Solo se transmiten los derechos y las obligaciones del causante, pero no el patrimonio en sí mismo, que se tiene al nacer y se extingue al morir su titular. Lo que se transmite al morir la persona es el conjunto de derechos y obligaciones, pero no el patrimonio en sí, considerado como entidad jurídica autónoma. Nuestro Código Civil, en su artículo 628, dice al referirse a la sucesión por causa de muerte: “La sucesión es la transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta...”. En nuestro derecho positivo, mientras la persona está viva posee un patrimonio lo que afirma y robustece el concepto de la personalidad y voluntad, cuyo señorío absoluto se ejerce esencialmente dentro de la esfera del patrimonio. Al morir, lo que la persona transmite es el conjunto de derechos y obligaciones, no su patrimonio que se extingue con su muerte. Nuestro derecho civil recepciona y aplica el concepto tradicional o clásico de patrimonio visto como una universalidad jurídica distinta de los bienes que la conforman.

Sin embargo, en resumen, en nuestro derecho no se encuentra tratado el patrimonio como una universalidad autónoma e independiente de los bienes que lo conforman, en que solo cabe interpretar y aplicar un artículo orgánico, como hacen otras legislaciones, por el contrario, están tratados y elaborados en diferentes normas que nos lleva a extraer de ellas las reglas y principios que dicen relación con el patrimonio.

2. El Patrimonio está integrado por bienes o cosas susceptibles de estimación económica

Dentro del concepto tradicional, no formarían parte del patrimonio aquellos bienes o cosas que no son susceptibles de estimación económica o pecuniaria, tales como la nacionalidad, el nombre, la autoridad paterna, etc. Tal es la doctrina clásica.

En razón de lo anterior, podemos afirmar que los derechos de la personalidad son aquellos que aseguran al individuo el desarrollo y mantenimiento de su personalidad y el derecho a la identidad social. Así, tenemos el derecho a un nombre, el derecho a la vida, el derecho a la libertad. Estos dos últimos, algunos autores los califican de derechos políticos, en razón de que su reconocimiento y protección se hace más evidente en las relaciones de los individuos con el Estado y el poder político del Estado, como se advierte al comprobar que están sancionados, generalmente, en las Constituciones Políticas de las naciones.

No obstante lo anterior, estos derechos también tienen existencia en las relaciones de convivencia entre los particulares. La transgresión de estos derechos por los particulares entre sí da origen a una responsabilidad civil y a veces a una responsabilidad penal, si el hecho ilícito es constitutivo de delito penal. No es exacto, por tanto, referir estos derechos exclusivamente a la esfera del derecho público.

Ante el derecho privado es más exacto decir, que los derechos de las personas no tienen un “valor de cambio”, antes que decir que carecen de contenido pecuniario. Es decir, no son mensurables en dinero, como serían los nombres Pierre Cardin, Christian Dior, que tienen un contenido pecuniario. Solo que en estos derechos el bien protegido (vida, honor, nombre, como signo de identidad) es un interés jurídico de otra naturaleza, que mira a otros fines, de una significación ajena al dinero o valor de cambio.

Lo que quiero expresar es que su contenido pecuniario es secundario y adquiere vigencia cuando surge una transgresión que impone al autor del hecho ilícito el deber de reparar el daño causado. Entonces, surge la necesidad de determinar el monto de la indemnización. Y, esta debe ser correspondiente a la magnitud del daño sufrido, estimado en dinero (valor de cambio).

No obstante, hay casos en que el perjuicio sufrido es puramente moral, como el dolor por el daño causado a ciertas personas ligadas a quien lo padece, por

un vínculo de afecto, sin repercusión pecuniaria. Y aun así, se ha resuelto que hay derecho a la indemnización, que, en tal caso, no se mira como el “precio del dolor”, pues no desempeña aquí la función de equivalencia que le es propia (el precio subroga la cosa), sino la de “satisfacción” en cuanto puede mitigar en algún grado el dolor de la víctima. Por eso algunos autores emplean la voz “reparación” para los daños materiales y “satisfacción” para los daños puramente morales.

Cualquiera que sea el planteamiento doctrinario, habría que concluir que los derechos de la personalidad son bienes jurídicos que forman parte del patrimonio, solo que escapan al derecho de prenda general de los acreedores, no son susceptibles de embargo y venta, ni de los derechos auxiliares de los acreedores, como las medidas precautorias o la acción subrogatoria.

En conclusión, es más exacto decir, por lo tanto, que el patrimonio es la universalidad jurídica que comprende todos los objetos exteriores que pertenecen o corresponden a una persona, pecuniario, intelectual o moral. Sin perjuicio a que tales bienes puedan estar sometidos a tratamientos jurídicos diferentes según su naturaleza o contenido.

3. El Patrimonio está formado por bienes y deudas

Desaparecida la prisión por deudas, a raíz de la publicación de la Ley Poetelia Papiaria del año 326. a.C., queda en evidencia

que la responsabilidad civil de los deudores descansa en su patrimonio.

Teóricamente, se ha querido explicar esta situación jurídica, explicando que el patrimonio no está representado por la numeración o inventario de los bienes singulares que lo integran, sino por la suma de los valores que cada uno de ellos representa, con lo cual, se afirma el carácter o naturaleza del patrimonio como entidad jurídica independiente de los bienes que contiene, es decir, como una universalidad jurídica.

De igual manera, se reafirma el instituto de la subrogación real que opera en los bienes que componen el patrimonio, de tal modo que estos pueden ser sustituidos por otros que ingresen en su reemplazo.

Tal suma de los valores individuales no es exacta, si no se contemplan las deudas (obligaciones), que también son valores aunque con signo negativo y, como tales valores, aunque negativos, pertenecen igualmente a la entidad jurídica autónoma llamada patrimonio.

Las obligaciones, como es sabido, pueden tener su origen en cualquiera de las fuentes que la ley reconoce como eficaces para generarlas y que se encuentran contempladas en el artículo 974 del Código Civil. Solo se excluyen las obligaciones políticas y públicas, que son verdaderas cargas o deberes del ciudadano, como el ejercicio del sufragio y otras análogas, que recaen sobre la persona y no se hacen efectivas en sus bienes. Por el contrario, las obligaciones tributarias son responsabilidades

pecuniarias, de derecho público que gravan el patrimonio y son parte del pasivo, son obligaciones pecuniarias impuestas por la ley. De igual manera, las multas y otras penas que se convierten en indemnizaciones pecuniarias son deudas de carácter patrimonial.

Lo anterior ha traído como consecuencia que se hable hoy en día de patrimonio bruto como la suma de la totalidad de los bienes que lo integran, y de patrimonio neto, como el que resulta después de restar el pasivo o suma de obligaciones pecuniarias.

Esta distinción de patrimonios tiene importancia para establecer la solvencia actual del deudor (cuestión de hecho) en un momento dado (pues no se consideran los bienes que eventualmente puedan ingresar al patrimonio de la persona que se obliga), también para los efectos de ciertos impuestos, como el impuesto a la renta, y en el orden del derecho privado, para la procedencia de ciertas acciones, como la acción pauliana contemplada en el Artículo 996 del Código Civil, que solo procede cuando los actos han sido efectuados dentro del periodo sospechoso, esto es, cuando el deudo disminuye su solvencia en tales términos, que los acreedores no alcanzan a ser íntegramente pagados de sus créditos, considerando para esto el patrimonio neto.

Para terminar, quiero referirme nuevamente al derecho romano de la época clásica. Así, algunos autores se preguntan si el derecho romano llegó a considerar el patrimonio como un atributo de la personalidad, y sobre todo, si las deudas formaban o no parte de él.

Debo afirmar, según estudios que ya hemos iniciado, que los jurisconsultos romanos, no hicieron entrar en la noción de patrimonio las deudas de las personas en referencia, por lo que debía entenderse que para la jurisprudencia romana había un concepto restringido de patrimonio, entendido este como el conjunto de bienes deducidas las deudas.

En el Digesto y en el Codex de Justiniano, se encuentran innumerables interpretaciones de los jurisconsultos clásicos que corroboran que para el derecho romano, el patrimonio fue siempre un valor positivo. Sin embargo, el estudio de esta última interrogante será motivo de otra charla en la cual me gustaría poder contar con todos ustedes.

EL 9 DE ENERO DE 1964 ANTE LA CRISIS INSTITUCIONAL Y LA IDENTIDAD NACIONAL PANAMEÑA¹

*Magíster Porfirio De Cruz Samudio**

Conversación entre dos jóvenes panameños:

“Oye, ¿a dónde vas este fin de semana?”

No sé, a lo mejor vamos a la playa...y, después de todo, ¿qué es lo que se celebre el nueve de enero?”

—Hey yo no sé, pero qué importa...la vamos a pasar bien prity...”

Este diálogo entre los dos adolescentes, es una clara evidencia de lo cerca que está la histórica fecha de caer en el mar del olvido de la conciencia e identidad nacional panameña.

Ahora que se aplican gastos estratosféricos de recursos públicos, para la “celebración” de las fechas históricas, para los “Carnavales de la city” y otras actividades, no puedo dejar de pensar cuánto se han desperdiciado los recursos del Estado, cuanto podrían haberse aprovechado mejor.

Las autoridades del Ministerio de Educación, no llaman a la reflexión de lo que ha sido el legado de las luchas históricas de nuestro pueblo, no se discute que hemos alcanzado y qué nos falta, no se analiza lo que ha sido nuestra historia y lo que será

nuestro futuro. Hay pocos debates acerca de las necesarias reformas y actualizaciones, no se aprovechan las discusiones para una gran reflexión nacional y discusión sobre nuestro pasado, presente y futuro como la nación.

Para ser objetivo, no podría ser de otra manera, porque los gobiernos rechazan los movimientos sociales, porque los confrontan directamente.

¿Qué se podría esperar, cuando sólo le interesa la pirotecnia y las acciones mediáticas, como herramienta de distracción de los verdaderos intereses de la Nación?

Perdonen estas disquisiciones de un panameño que vive y vivió esos momentos inolvidables de afirmación de nuestra soberanía. Me refiero a la OPERACIÓN SOBERANÍA, del 2 de mayo de 1958, y al mismo movimiento popular del 9 de enero de 1964, hoy llamado DÍA DE LOS MÁRTIRES.

La segunda fecha, el 9 de enero de 1964, podemos llamarle la antesala del 11 de octubre de 1968, cuando el pueblo panameño se sublevó contra la presencia militar norteamericana en el Istmo y exigió cambios políticos en la dirección del país. La sublevación, dirigida por estudiantes y sectores de las capas medias, sin embargo, no contó con una organización política que le diera dirección.

* Catedrático de la Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades. Profesor del Dpto. de Historia de la Universidad de Panamá.

¹. Conferencia dictada en el Salón Azul de la Asamblea Nacional de Diputados el día 11 de enero.

Este período de crisis institucional, de más de una década viene a cerrarse con la firma de los Tratados Torrijos-Carter, que desplegó enormes energías populares rebasando los objetivos propuestos por los sectores políticos.

Para un sector, los tratados del canal tenían que abrir el mercado de la Zona del Canal a los empresarios panameños. Para otros, los tratados tenían que traducirse en beneficios fiscales, mediante una participación mayor en los ingresos del canal. Había quienes veían los tratados como el camino para que todos los panameños entraran en la Zona del Canal. Sectores significativos veían los tratados como señal para enarbolar la bandera panameña en el territorio usurpado como signo de soberanía nacional.

Hagamos historia.-

ANTECEDENTES.-

Las primeras insatisfacciones en la población panameña surgen en lo que estipulaba el Tratado Hay-Buanau-Varilla en su artículo que concedía a perpetuidad a los Estados Unidos la Zona del Canal, representada por una franja de 5 millones de largo de cada lado del Canal de Panamá. Esto representaba para los panameños un territorio ocupado por los estadounidenses que dividía físicamente en dos partes.

Algunos otros tratados y convenios a posteriores, en cierto modo, flexibilizaban esta condición, sin embargo, no abrogaron dicho tratado que aún mantenía ese punto sensible.

Posteriormente, el rechazo del Convenio-Filós Hines, en 1947, indicaba que la sociedad panameña estaba reclamando enérgicamente una respuesta rápida para la solución de esta situación.

Ya en la década de 1950, algunas organizaciones estudiantiles, estaban planificando hacer protestas pacíficas y simbólicas para el reclamo panameño de la Zona del Canal.

Vemos cómo el 2 de mayo de 1958, un grupo de estudiantes universitarios dirigidos por Carlos Arellano Lennox y Ricardo Ríos, entre otros, organizan lo que se llamó la Operación Soberanía, y que consistió en la siembra de 75 banderas panameñas en el territorio denominado Zona del Canal, como un gesto de reafirmación de nuestra soberanía sobre ese territorio, y que demandaban la revisión de los tratados canaleros.

En diciembre de 1959 y ante las reclamaciones diplomáticas del gobierno de Panamá, el Presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, autorizó que la bandera panameña fuese izada conjuntamente con la norteamericana en el Triángulo Shaler. Pero eso apenas representó un primer paso en la lucha reivindicatoria de la República de Panamá.

Luego, unos años más tarde, el 7 de enero de 1963, la Comisión negociadora, compuesta por el Ministro de Relaciones Exteriores, Galileo Solís; el excanciller Octavio Fábrega; y el gobernador de la Zona del Canal, Robert Fleming, anunció que había llegado al acuerdo de izar la bandera panameña en TODOS LOS SITIOS DEL CANAL, en donde se hiciera lo mismo con

el pabellón estadounidense. No obstante, conviene advertir que no se contempló el enarbolamiento de la bandera de Panamá en las bases militares, ni en los barcos que cruzaban por el canal interoceánico.

Pese al acuerdo existente, las autoridades de la Zona del Canal, sin dar explicaciones, dilataron el cumplimiento durante aproximadamente un año. Incluso, removieron varias astas donde se izaba la bandera norteamericana, a fin de que la enseña de Panamá no fuese enarbolada. El gobernador Fleming ordenó que el asta situada en la plaza de Balboa se eliminara, pero en abierto desacato, el sargento zoneíta Carlton Bell, el 3 de enero de 1964, procedió a izar exclusivamente la bandera norteamericana en ese sitio. Como era de esperarse, esta acción recibió amplio respaldo de la población civil militar de la Zona del Canal, al punto que los estudiantes de algunos colegios y escuelas en este territorio también desobedecieron las órdenes del gobernador Fleming, ante el cual se manifestaron para que el pabellón norteamericana no fuese arriado, mientras desconocía el acuerdo con la República de Panamá.

LOS HECHOS DE 9 DE ENERO DE 1964.

A pesar de que una respuesta de los panameños por la izada de la bandera estadounidense en Balboa era esperada, la crisis tomó a la mayoría de los estudiantes por sorpresa. Varios años después, Lyndon Johnson escribió en sus memorias: "Cuando escuché sobre la acción de los estudiantes zoneítas en Balboa estuve seguro que tendríamos problemas".

Esta acción de los estudiantes zoneítas, llegó a ser noticia en el Instituto Nacional, uno de los colegios de más prestigio y que había participado en muchas gestas patrióticas desde su fundación.

Es así que, liderados por el joven, en ese entonces, de 17 años GUILLERMO GUEVARA, unos 150 a 200 estudiantes del colegio marcharon a la secundaria de Balboa, cargando la bandera panameña de su escuela, bandera que representaba un ícono en la historia, ya que había sido enarbolada en las luchas contra la aprobación del Convenio Filós-Hines en 1947. De su acción informaron primero a su rector. El Profesor Dídimo Ríos a las autoridades de la Zona antes de la marcha.

Aunque la policía de la Zona del Canal en un principio los detuvo, luego permitió que seis institutores fuesen a izar el pabellón panameño en el asta frente al eficio de la mencionada escuela, poco después se sumaron a la actitud hostil y agresiva de los estudiantes zoneítas sus padres. La delegación de institutores no solo fue insultada, golpeada y obligada a retroceder, sino que la bandera panameña fue destrozada por un policía norteamericano. Reprimidos por las fuerzas policíacas zoneítas, los institutores se vieron forzados a retornar a la ciudad de Panamá. Fue entonces cuando otros ciudadanos se unieron a los estudiantes con el objetivo de que la bandera panameña se izara en la Zona del Canal, pero fueron rechazados por la Policía y algunos civiles norteamericanos armados con revólveres y escopetas. El trágico saldo de esta violenta e injustificada agresión durante las prime-

ras horas de la noche del 9 de enero, es conocida por todos nosotros; más de cien heridos y unos seis muertos. El conflicto siguió y la represión norteamericana en las ciudades de Panamá y Colón, sumaron 21 muertos y más de 400 heridos.

La masacre contra la población panameña fue conocida. Como consecuencia de estos acontecimientos, hubo dos hechos capitales en nuestra historia: la ruptura de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos de Norteamérica por parte del presidente Roberto F. Chari y el compromiso expreso de los Estados Unidos de firmar un nuevo tratado canalero que eliminara las causas de conflicto.

Es por esto, que, desde mi punto de vista, el 9 de enero es la fecha cumbre de afirmación de nuestra identidad nacional, de nuestra panameñidad, cuando los panameños dejamos claramente sentados ante la faz del mundo nuestro derecho soberano y de independencia total. Es la fecha más importante de nuestra historia. No obstante, en mi concepto, el trabajo quedó a medio camino. Por una parte, el Tratado de Neutralidad, le permite a los Estados Unidos intervenir en nuestros asuntos internos.

Por otra parte, nuestros gobiernos en un afán mercantilista, aprueban leyes de días puentes, en las que priorizan los intereses comerciales, sobre nuestra memoria histórica.

Solicitamos, enérgicamente, a la Asamblea Nacional, que el próximo año, 2014 cuando se cumplen 50 años de esa gesta heroica, en la que el pueblo panameño,

en un solo haz de voluntades, proclamó su derecho inalienable de soberanía total, se respete la fecha del 9 de enero y que sea declarado ese día de duelo nacional. Sólo así podemos hablar al mundo, con el pecho henchido de patria. Que somos un país soberano.

Visto en perspectiva, enero de 1964, es cualitativamente diferente a otras jornadas patrióticas, como las de 1925, 1947, 1958, 1959, etc. por tres factores:

1. Contábamos con un gobierno presidido por Roberto F. Chari integrado por ministros como Galileo Solís, Manuel Solís Palma y por el embajador Miguel J. Moreno. Este gobierno rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y lo acusó ante la ONU y la OEA.
2. Había correlación de fuerzas a nivel internacional favorable a la descolonización y que motivó tangibles muestras de solidaridad hacia la lucha panameña. Es así que el 31 de diciembre de 1999, gracias a los Tratados Torrijos-Carter, celebramos jubilosamente la salida del último soldado extranjero y empezamos a ser dueños absolutos de todo nuestro territorio.

Debemos tener presentes, permanentemente y rendirles tributo a nuestros mártires y héroes, hoy más que nunca.

Muchas gracias.
Panamá, 11 de enero de 2014.

SIGNIFICADO DEL 9 DE ENERO EN EL RECORRIDO DE LA NACIONALIDAD¹

*Dra. Ana Elena Porras**

“Ojalá podamos mantener viva la certeza de que es posible ser compatriota y contemporáneo de todo aquel que viva animado por la voluntad de justicia y la voluntad de belleza, nazca donde nazca y viva cuando viva, porque no tienen fronteras los mapas del alma ni del tiempo.”

Eduardo Galeano

Honorables Diputados:

Esta mañana histórica, cuando los panameños conmemoramos el cincuentenario de la gesta de enero de 1964, encuentro momento propicio para hacer un llamado a la Nación para redoblar esfuerzos en la recuperación de nuestra memoria histórica, desde un paradigma nuevo, en el que la Historia de Panamá se libere de maniqueísmos y manipulaciones impulsadas por diferentes agrupaciones políticas y sectores económicos: me refiero a ese discurso histórico sectario y dogmático, de los buenos y los malos, la verdad y la mentira... Nos ha llegado el momento de contar la historia de los panameños integrando las diferentes historias, de todos los colores y matices, que componen -juntos- el pasado y la memoria colectiva.

Es hora de que los panameños fortalezcamos la memoria colectiva de tal forma que en ella nos reconozcamos todos, construyendo un relato múltiple, honesto y autocrítico, un discurso incluyente, donde todos entremos y nos reconozcamos.

Por otra parte, mi intención es hacer una introspección de nuestra historia desde el punto de vista de los panameños, como sujetos que somos de nuestra propia historia, para superar otras tradiciones historiográficas que nos descalifican como actores, cuando nos identifican como meras víctimas u objetos de colonización.

Este abordaje exige liberarnos de paradigmas tradicionales eurocéntricos, que desprecian y desmeritan nuestras historias hispanoamericanas y nuestra diversidad social y cultural. Hasta ahora, la historiografía de Panamá es colonizadora y su narrativa de la colonialidad ha sido hegemónica por demasiado tiempo, negándole a Panamá identidad y cultura, incluso descalificándola como Nación. Esta manera de escribir sobre la historia de Panamá y nuestras culturas ha sido escuchada y leída hasta la saciedad, y aprendida incluso por los panameños, mientras que rara vez escuchamos nuestras propias voces y leemos con atención nuestros propios pensamientos sobre quiénes somos, cómo hemos vivido nuestro pasado y cómo lo recordamos.

* Licenciada en Filosofía e Historia en la Universidad de Panamá. Magister en Antropología.

Para emprender el desafío de repensarnos como Nación será necesario valorar nuestra historia e identidad, sin chauvinismo ni autoflagelaciones, con honestidad auto-crítica y generosidad incluyente, y con ello construir la identidad panameña para un futuro nacional viable, por ser más democrático y con responsabilidad ambiental.

En otras palabras: para reinventar un proyecto nacional de cara al siglo XXI, tendremos que ser valientes para superar (sin olvidar) rencillas tradicionales, reconocer la pertenencia con la historia de todos los panameños (amigos y enemigos), construir una patria que sea hogar para todos y “arriesgarnos a estar juntos, porque de nada sirve un diente fuera de la boca, ni un dedo fuera de la mano”, como una vez dijo Eduardo Galeano.

Desde esta perspectiva, el 9 de enero es una pieza única y de especial belleza en la épica controversial de nuestra nacionalidad. Para comprenderla en su justa valoración, debemos situarla dentro de una constelación de fechas estelares, para comprender mejor su impacto y valor específico, al mismo tiempo que su interacción.

Entre las fechas cimera de la nacionalidad panameña, en el contexto republicano, puede identificarse, sin excluir otras, un binomio que se entrelaza: el **3 de noviembre de 1903** y el **9 de enero de 1964** como lugares de especial importancia del camino recorrido hacia la consolidación de la República de Panamá, que cambian la orientación del recorrido nacional, la composición y estructura de la Nación panameña y nuestras relaciones con el mundo.

El 3 de noviembre produce el nacimiento de la República

Para superar la dicotomía entre leyendas que idealizan o demonizan el 3 de noviembre, el 3 de noviembre no debe estudiarse aisladamente, sino en conexión directa con la Guerra de los Mil Días, el colapso financiero de la Compañía Francesa del Canal y el rechazo del Tratado Herrán-Hay sobre el Canal de Panamá. Estos acontecimientos están estructuralmente unidos con el 3 de noviembre de 1903. Como legado de la Revolución liberal de los Mil Días, comprenderemos que el nacimiento de nuestra República no podía pensarse como resultado de una revolución armada, cuyo resultado no sería otro que la intervención norteamericana y muerte masiva de panameños de las distintas facciones enfrentadas. Tampoco podía pensarse sectariamente, sino a través de la alianza entre liberales y conservadores. Para viabilizar la vida republicana sobre un sustento económico, había que construir el Canal y así potenciar el principal recurso de Panamá que es su situación estratégica. En este complicado plan, había que garantizar el traspaso de los activos de la Compañía Francesa del Canal con la anuencia de sus representantes al nuevo constructor del Canal de Panamá. En consecuencia, tendríamos que separarnos de Colombia, por la vía política, con el apoyo de un asociado más fuerte que Colombia y con capacidad e interés en construir el Canal de Panamá: no es difícil de entender entonces la preferencia por los Estados Unidos de América.

Para quienes desprecian el 3 de noviembre, suelen hacerlo desde una narrativa basada en la lucha de clases, en el contexto teórico del materialismo dialéctico. Sin embargo,

contradictoriamente con el paradigma dialéctico de su marco teórico de referencia, niegan cualquier logro o avance en la separación mediatizada de Panamá de Colombia y el nacimiento de la República de Panamá, respecto de su fase anterior. La narrativa orientada a descalificar a la clase dirigente de esa gesta, en una visión dicotómica entre buenos y malos, verdad y mentira, acusa a la burguesía liberal de la zona de tránsito de responder a sus intereses personales y comprometer a la nación panameña con el protectorado norteamericano, sin tomar en cuenta que este protectorado ya existía previamente, desde la construcción del ferrocarril de Panamá, viabilizado por Colombia a través del tratado Mallarino-Bidlack. Algunos escritores de esta tradición historiográfica llegan a proponer que la verdadera gesta de independencia es el 9 de enero y no el 3 de noviembre.

Pero yo les pregunto, con ánimo de lograr coherencia lógica en el análisis: ¿qué bandera, de qué República y en qué zona del Canal habrían intentado los mártires del 64 enarbolar de no pre-existir la República del enclave colonial creada en 1903? Obviamente, cuando relacionamos las gestas se descubre el hilo conductor y la interdependencia entre ambas.

Siguiendo esta línea del análisis, donde los acontecimientos se entrelazan y, además, se convierten en metáforas de la nacionalidad, propongo asumir que el 9 de enero de 1964 representa, frente al 3 de noviembre de 1903, un avance gigantesco, dependiente de la anterior, en la consolidación de la República en el sentido de que logra, aun sin proponérselo en ese momento, dismantelar el enclave colonial en la Zona del Canal.

El análisis desde la perspectiva de la lucha de clases, excluyente del paradigma de la dialéctica histórica, se convierte en una narrativa vengativa, igualmente distorsionada que su opuesta, aquella que idealiza el 3 de noviembre y a sus próceres, omitiendo la autocrítica y las contradicciones entre sus postulados, que incluyen la consolidación de una sociedad oligárquica y la neo dependencia que el nacimiento de la República generó.

La lección del 3 de noviembre se puede resumir así: a principios del siglo XX no podíamos crear la República a través de una revolución armada; tampoco sin unirnos liberales y conservadores, ni sin el protectorado de los Estados Unidos. La experiencia de la Guerra de los Mil Días así lo demostró y es la antesala revolucionaria de la Separación de Colombia. Para los historiadores románticos que no aceptan la legitimidad de las revoluciones sin derramamiento de sangre, aquí la tienen y en abundancia: la mayoría de los panameños, ricos y pobres, de la segunda mitad del siglo XIX, se identificaban con la ideología liberal y sacrificaron recursos personales y sus propias vidas en esta contienda.

El 3 de noviembre, más allá de los acontecimientos históricos que genera, se ha convertido en derecho propio en el origen de la República y en símbolo de la **unidad entre partidos ideológicos tradicionalmente rivales** para lograr el nacimiento y viabilidad de la República de Panamá. En este periodo de nuestra historia, la unidad lograda entre liberales y conservadores representa un logro formidable, que simultáneamente fortalece la hegemonía interna de la economía terciaria, consolidando una sociedad de clases que beneficiaría a los comerciantes de la zona de tránsito.

Quedará postergada, para el 9 de enero de 1964, la cristalización estratégica y momentánea de la solidaridad nacional entre las clases populares y su dirigencia oligárquica, para romper el protectorado republicano original y perfeccionar el proyecto separatista de 1903.

El 9 de enero de 1964: Símbolo de unidad y de soberanía nacional

El 9 de enero representa un sitio encumbrado del mapa de la nacionalidad en el recorrido histórico de las reivindicaciones nacionalistas en Panamá. La Operación Soberanía del 12 de mayo de 1958 y la Marcha Patriótica del 3 de noviembre de 1959, por ejemplo, son piezas estructuralmente vinculadas al 9 de enero. Ambos acontecimientos involucraron la participación de estudiantes y jóvenes profesionales quienes irrumpieron pacíficamente en la Zona del Canal y sembraron banderas bajo la consigna de "Soberanía", abriendo el camino hacia el 9 de enero de 1964. El alcance histórico y estructural de la gesta del 64 incluye el Tratado Torrijos- Carter de 1977 y la entrega del Canal en 1999.

El 9 de enero es emblemático de la soberanía nacional

En el contexto de la saga nacionalista contra el enclave colonial de la Zona del Canal, el 9 de enero de 1964 destaca como fecha cimera. Y así lo entendieron los zoneítas, sus autoridades y el ejército norteamericano. A pesar de haber iniciado con una manifestación pacífica, autorizada por las autoridades de Panamá y la Zona del Canal, en cumplimiento del

Acuerdo Kennedy-Chiari, el lenguaje simbólico de las banderas se tradujo en discurso de soberanía territorial, igualmente poderoso para panameños y zoneítas, lo que desató la agresión armada del enclave colonial ese 9 de enero.

La gesta del 9 de enero de 1964, conjuntamente con los movimientos nacionalistas que lo antecedieron, consolidó ese proceso de coherencia y continuidad histórica, convirtiéndose en símbolo de la soberanía nacional de Panamá contra el neocolonialismo, provocando a mediano plazo resultados asombrosos como el Tratado Torrijos-Carter, la unificación territorial de Panamá, nacionalización del Canal y descolonización del Estado panameño.

En este proceso, los panameños debemos reconocer la justicia del presidente Kennedy, al formalizar el convenio que permitía izar la bandera panameña en la Zona del Canal junto a la estadounidense, solicitud que sus antecesores rechazaron consistentemente a los panameños y, finalmente, al presidente Carter, quien dedicó todo su empeño en cristalizar el nuevo tratado del Canal, en un contexto de justicia histórica jamás alcanzado entre Panamá y los Estados Unidos.

El 9 de enero consolida la identidad nacional

Inmediatamente a los acontecimientos del 9 de enero se desataron versiones descalificadoras del movimiento estudiantil en los medios de comunicación estadounidenses y la derecha panameña: que se trataba de revolucionarios comunistas, lo que, en tiempos de "guerra fría", justificaba una agresión armada para sofo-

car el alzamiento revolucionario. Pero les salió mal: El presidente Chiari, contrariamente a sus intereses económicos, se puso del lado de su pueblo, conjuntamente con importantes colaboradores de su gobierno, miembros notables de la oligarquía panameña, como Aquilino Boyd y Miguel Moreno, conjuntamente con un grupo de empresarios panameños (que incluyó a connotados miembros de la comunidad hebrea) quienes enviaron cartas al Washington Post para influir en la opinión pública de los Estados Unidos en favor de los panameños, y defendían la necesidad de iniciar negociaciones para un nuevo y más justo Tratado del Canal, atribuyendo al Tratado del Canal de 1904 y sus diferentes revisiones, las verdaderas causas de conflicto entre panameños y zoneítas. Chiari rompió relaciones diplomáticas con el Coloso del Norte y emprendió una verdadera lucha diplomática ante la OEA para denunciar la agresión armada contra un pueblo pacífico a los Estados Unidos de Norteamérica. Estos eventos desmantelan el dogma de que la oligarquía no puede ser nacionalista, como el que dice que al pueblo panameño solo le importan los carnavales. Poco después de los días de la agresión armada de enero, se realizaron marchas multitudinarias por parte de la Iglesia Católica (40,000 personas), el Partido del Pueblo (300 miembros que, si tomamos en cuenta la estigmatización del comunismo en los años 60, esta cifra representa a muchos más comunistas encubiertos), además de estudiantes y profesores de la Universidad de Panamá, médicos y enfermeras de la ciudad, conductores de taxis y particulares para atender y apoyar a los manifestantes quienes, al final del día 9 hasta el 11 de enero, ya sumaban a casi todo el pueblo de la ciu-

dad de Panamá. También fue feroz y multitudinaria la defensa de la gesta patriótica estudiantil de Panamá en la ciudad de Colón y en la provincia de Coclé. Deseo destacar la cifra de aproximadamente 30 dules heridos en Colón por bayonetas del ejército norteamericano, durante la gesta patriótica, porque derrumba el prejuicio de que los indígenas solo defienden a sus comarcas, adversando a la República y en conflicto con la nacionalidad panameña.

Por esta razón, debemos comprender que la memoria colectiva del 9 de enero de 1964, más allá de los acontecimientos heroicos que generó, ha construido un símbolo de la unidad nacional o "comunitas", expresión de la antropología estructuralista que identifica esos momentos álgidos y extraordinarios de los pueblos, cuando la estructura social se desdibuja para experimentar la unidad nacional como un todo homogéneo. El sentido de pertenencia entre panameños, que es principio fundamental de la identidad nacional, quedó demostrado y fortalecido el 9 de enero de 1964.

Así como el 3 de noviembre de 1903 representa la unión entre liberales y conservadores para dar origen a la República, el 9 de enero representa la solidaridad entre la clase gobernante y el pueblo de Panamá que garantizó la elaboración de un nuevo Tratado del Canal, la nacionalización del Canal de Panamá, la eliminación de la Zona del Canal y de las bases militares.

Lecciones del 9 de enero

- 1.- Contrariamente a la tesis que opone la soberanía nacional a los negocios, el 9 de enero demuestra que la sobe-

raña del Estado panameño sobre sus principales recursos económicos es fuente de la riqueza nacional. El crecimiento económico que vive Panamá en el presente, sin precedentes antes vistos, se vinculan con la nacionalización del Canal de Panamá, la Zona del Canal y las bases militares obtenidas gracias a la gesta patriótica del 64.

- 2.- Un grupo de idealistas, contrariamente a las burlas de los pragmáticos, inspiraron a las multitudes y generaron un cambio cualitativo del curso de nuestra historia nacional.
- 3.- Un país pequeño puede conquistar su soberanía frente a un país poderoso, inclusive en el contexto de la agresión armada, cuando sus reivindicaciones son justas, su movilización popular se torna masiva, sus líderes son legítimos, solidarios con su pueblo y se comprometen con un plan nacional.
- 4.- El 9 de enero envía un mensaje feliz a Panamá, cincuenta años más tarde, a pesar del sacrificio de inocentes, porque nos permitió a los panameños cristalizar el anhelo colectivo de un Estado soberano, sin Zona del Canal ni bases militares, consolidando la República creada en 1903.
- 5.- El 9 de enero es fecha estelar por el sentido de cuerpo social de la Nación total que logramos los panameños entonces, una vivencia histórica sin igual, que nos inspira orgullo de ser panameños hasta hoy, cincuenta años más tarde.

Conclusiones

- 1.- Nos ha llegado la hora a los panameños de enfrentarnos a nuestra historia y reconciliarnos con ella, como memoria colectiva múltiple, diversa y controversial, como patrimonio cultural de la Nación. Este paradigma exige nuevas políticas educativas interculturales y equitativas, revisión de libros y fortalecimiento de la educación humanística en Panamá, como también se traduzca en políticas culturales que incluyan la conservación del patrimonio histórico y cultural material e intangible de la Nación.
- 2.- Ocupemos el siglo XXI con renovada identidad nacional, donde el Estado Nacional asuma responsabilidad política y moral frente a nuestra historia: por encima de historias familiares, partidistas, regionales, de clase o etnicidad –y sin mujeres. De esta manera, todos y cada uno comprenderemos que somos descendientes de las culturas ancestrales de América, como también de conquistadores y conquistados; y de los grupos humanos que se incorporaron sucesivamente al encaje social de nuestra Nación hasta el presente. Por tanto, su linaje, historia y cultura forman parte de un todo panameño: afroantillano, chino, indostán, español, centroamericano, caribeño, sudamericano -- ¡incluso zonians! Es hora de escribir una historia de todas las historias de Panamá.
- 3.- Llamo la atención sobre el desatino colonizador-colonizado por parte de nuestras autoridades al conmemorar

la Conquista del Mar del Sur, desvalorizando a las civilizaciones originarias, para luego silenciar la independencia de Panamá de España, escondiéndola bajo el manto comercial del Black Friday. Esto no debe repetirse.

- 4.- La identidad nacional no es una abstracción inútil: de nuestro sentido de pertenencia y autoestima colectiva dependen nuestra capacidad actual y futura de generar solidaridad entre panameños y lograr consensos. De la actualización y reinención de nuestra identidad nacional dependerá la modernización de nuestro Estado nacional y nuestra capacidad de posicionarnos en el mundo con mayor éxito, debido a que contaremos con un autoconocimiento de nuestras ventajas y limitaciones y con un proyecto nacional.
- 5.- La gesta nacionalista del 9 de enero es patrimonio de todos los panameños y su protagonista principal es el pueblo panameño. Su mensaje a la posteridad es de heroísmo, solidaridad y dignidad nacional: es sin duda un mensaje feliz, a pesar de nuestros mártires,

porque sus metas se concretaron con éxito. Nuestros gobernantes deben estudiar, comprender y valorar el recorrido histórico de la nacionalidad, para sintonizarse con nuestra soberanía e identidad nacional, evitando comprometer los logros obtenidos el 9 de enero de 1964.

- 6.- El 9 de enero continúa haciendo su llamado a voces, desde 1964, para que los panameños del siglo XXI cerremos filas en favor de la soberanía del Estado nacional, la soberanía ciudadana, alimentaria, ambiental y cultural, mientras consolidamos la identidad nacional, y garanticemos el relevo generacional que anteponga a la Nación a cualquier interés de menor valor.

Muchas Gracias

TRATA DE PERSONAS EN PANAMÁ¹

*Isis Del Carmen Soto**

En Panamá, se han realizado importantes cambios en cuanto a la persecución del delito de trata de personas, uno de esos cambios es la promulgación de la Ley 79 de 2011, denominada **Ley contra la Trata de Personas y Actividades Conexas**, puesta en vigencia a partir del 1 de enero de 2012, y que se refiere al delito de trata de personas en todas sus modalidades, tal y como está establecido en el Protocolo de Palermo.

En nuestro país, solo se castigaba la trata de personas con fines de explotación sexual, sin embargo la Ley 79 de 2011, abre el marco para la investigación de todas las modalidades de trata, es decir, recoge las recomendaciones del Protocolo de Palermo, penalizando la explotación sexual, laboral, extracción de órganos, la mendicidad, entre otras.

La Ley contra la Trata de Personas y Actividades Conexas, involucra tres ejes estratégicos, a saber:

1. **PREVENCIÓN:** de la victimización y revictimización y la protección y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, panameñas o extranjeros en el territorio nacional y panameñas en el exterior,

garantizándoles el respeto a los derechos humanos.

2. **REPRESIÓN:** la penalización de la trata de personas y actividades conexas.
3. **FORTALECIMIENTO DE POLÍTICAS:** y acciones de seguridad del Estado frente a estos hechos punibles.

En cuanto a la atención y protección de la víctima se establecen en la citada ley derechos irrenunciables e indivisibles:

- Reconocimiento de la víctima indirecta. (Art. 34)
- La no sanción a las víctimas por participar de actos delictivos relacionados con la trata. (Art. 37)
- Indemnización de las víctimas en los casos que concluya con una condena. (Art.38)
- Confidencialidad de la información de la víctima o excepción para fines de investigación. (Art. 39)
- La no revictimización de la víctima de trata. (Art. 42)
- Asesoría jurídica para las víctimas. (Art. 43)
- Otorgamiento de permiso migratorio a las víctimas. (Art. 47)

Por otro lado, uno de los tres ejes focales sobre los cuales versa la política nacional contra la trata de personas y actividades es la represión, en lo que se adecúa nues-

* Agente de Instrucción Delegada, Fiscalía Especializada contra la Delincuencia Organizada

¹. Conferencia dictada en el Salón Azul de la Asamblea Nacional.

tro Código Penal al Protocolo de Palermo, toda vez que se tipifican como trata de personas las siguientes modalidades:

- Explotación sexual o laboral.
- Esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud.
- Trabajos o servicios forzados.
- Matrimonio servil.
- Mendicidad.
- Extracción ilícita de órganos.
- Adopción irregular.

DELITO DE TRATA DE PERSONAS

En el delito de Trata de Personas se sanciona a *“Quien promueva, dirija, organice, financie, publicite, invite, o gestione por cualquier medio de comunicación individual o de masas, o de cualquier otra forma facilite la entrada o salida del país, o el desplazamiento dentro del territorio nacional, de una persona de cualquier sexo, para realizar uno o varios actos de prostitución o someterlas a explotación, servidumbre sexual o laboral, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, trabajos o servicios forzados, matrimonio servil, mendicidad, extracción ilícita de órganos o adopción irregular, será sancionado con prisión de quince a veinte años.”*

BIEN JURÍDICO PROTEGIDO: CONTRA LA HUMANIDAD

CLASES. TRATA INTERNA: Desplazamiento dentro del territorio nacional.

TRATA INTERNACIONAL: Entrada o salida del país.

PUNIBILIDAD DEL TIPO BASE: prisión de 15 a 20 años.

AGRAVANTES

1. La víctima sea mayor de catorce años y menor de dieciocho.
2. La víctima sea utilizada en actos de exhibicionismo, a través de medios fotográficos, filmadoras o grabaciones obscenas.
3. El hecho sea ejecutado por medio de engaño, coacción, sustracción o retención de documentos migratorios o de identificación personal, o la contratación en condiciones de vulnerabilidad.
4. El hecho sea cometido por pariente cercano, tutor o quien tenga a su cargo la guarda, crianza, educación o instrucción de la víctima.
5. Alguna de las conductas anteriores se realice en presencia de terceras personas.
6. El agente se organiza para ofrecer esos servicios como explotación sexual comercial.

DELITOS CONEXOS A LA TRATA DE PERSONAS

- *“Quien, a sabiendas, destine un bien mueble o inmueble a la trata de personas, será sancionado con prisión de seis a ocho años.”*

Cuando el dueño, arrendador, poseedor o administrador de un establecimiento o local comercial destinado al público, lo use o permita que sea utilizado, para la trata de personas, se le impondrá la pena de ocho a doce años de prisión.”

- **TRÁFICO DE ÓRGANOS:** Quien posea, transporte, almacene, reciba, entregue, ofrezca, venda, compre o tras-

pase de cualquier manera, en forma ilícita, órganos, tejidos o fluidos humanos, será sancionado con prisión de diez a doce años.

- **EXPLOTACIÓN LABORAL:** Quien someta o mantenga a personas de cualquier sexo para realizar trabajos o servicios bajo fuerza, engaño, coacción o amenaza, será sancionado con prisión de seis a diez años.

La pena de prisión será de diez a quince años si la víctima es una persona menor de edad o se encuentre en una situación de vulnerabilidad o discapacidad.

VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS

Víctima del delito de trata de personas es toda persona que haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales como consecuencia de este delito o sus actividades conexas. También son víctimas las personas dependientes o relacionadas con la víctima.

CONSENTIMIENTO DE LA VÍCTIMA

El consentimiento dado por la víctima en los delitos establecidos en este Capítulo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

El consentimiento que es obtenido por cualquier medio prohibido, o sea, amenaza, coacción, abuso de poder, engaño,

fuerza, no es válido y menos en cuanto a los menores de edad, independientemente de que se obtuviera indebidamente.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Algunas técnicas de investigación tradicionales son:

- ✓ Informantes y testigos colaboradores.
- ✓ Entrevistas e interrogatorios policiales y ministeriales.
- ✓ Información aportada por víctimas.
- ✓ Vigilancia y labores de vecindario.
- ✓ Registros de llamadas telefónicas.
- ✓ Pruebas de balística para la determinación de homicidios relacionados.
- ✓ Análisis de perfiles para establecer comportamientos criminales.
- ✓ Análisis de documentos.

Técnicas de investigación hacia adelante (proactivas).

- Interceptaciones telefónicas y de las comunicaciones.
- Entrega vigilada.
- Operaciones encubiertas.
- Equipos conjuntos de investigación.
- Protección a testigos.
- Intercambio espontáneo de información.

Las citadas técnicas se consideran especiales por las siguientes razones:

- Constituyen un componente esencial de la práctica contemporánea de aplicación de la ley.
- Revisten suma importancia para una labor policial y de investigación eficaz.
- Son una excepción al deber general

que tienen los responsables de hacer cumplir la ley en forma inmediata.

- Son necesarias cuando se trata de tráfico de drogas y delincuencia organizada.
- Son, en su esencia, mecanismos para obtener información.

AVANCES EN LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

- A través de la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, se creó la Comisión Nacional contra la Trata de Personas, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública, quien tiene la función de establecer mecanismos para la identificación de posibles víctimas de la trata de personas y situaciones de vulnerabilidad, organismo científico-técnico para la creación del plan nacional contra la trata.
- Se adoptó el logotipo oficial de la campaña nacional contra la trata de personas.
- Se promulgó el mes de septiembre como Mes contra la Trata de Personas, además se dio el lanzamiento de la Campaña Nacional **“UNIDOS EN UN SOLO CORAZÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS”**, el día 3 de septiembre de 2012, difundiéndose material en ese sentido en los medios de comunicación.
- Se logró la aprobación del **Plan Nacional contra la Trata de Personas**, mediante Decreto Ejecutivo 464 de 2 de julio de 2012, que tiene la siguiente misión:
 - Diseñar una política nacional que articule de forma integral y ordenada

cada una de las acciones necesarias para el logro de la visión del Plan.

- Fortalecer las capacidades de las instituciones del Estado, públicas y privadas en la lucha contra la trata de personas.
- Comprometer a la sociedad en general en la lucha contra la trata de personas.
- Establecer las acciones que conlleven a una estrategia regional y global contra la trata de personas.

En este aspecto, con la promulgada Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, que empezó a regir a partir del 1 de enero de 2012, se creó la Fiscalía Especializada contra la Delincuencia Organizada, dentro del Ministerio Público, con sede en la ciudad de Panamá, con competencia y jurisdicción en el territorio nacional, para ejercer la acción penal en los delitos de trata de personas y delitos conexos.

El día 5 de septiembre de 2013, se dio el lanzamiento de la Campaña **“NO TODO ES LO QUE PARECE”**, con presentaciones de cuñas televisivas, distribución de material impreso, como volantes y banners, y la emisión de material de radionovelas en contra de la trata de personas, todo con el apoyo de la OIM.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 79 de 9 de noviembre de 2011, se han realizado los primeros pasos en la República de Panamá en la lucha contra la trata de personas y se han sentado los cimientos de una política integral en prevención y represión de este delito.

REDUCCIÓN DE DEMANDA Y TRATAMIENTO¹

*Dr. Carlos Smith**

El problema de salud asociado al consumo de sustancias está presente en todos nuestros países, pues en todo ellos existe evidencia de uso de drogas. Sin embargo, los efectos de ese problema en términos del número de las personas afectadas, son mayores en los países de Norteamérica, donde ese consumo es mayor, sin perjuicio de que el consumo, está aumentando en otros países.

Todas las drogas son potencialmente perjudiciales para la salud, incluso las legales como el alcohol y el tabaco. Pero es también evidente que algunas drogas con más perjudiciales que otras, como la heroína y las cocaínas, incluyendo sus versiones de clorhidrato o fumables.

El consumo de drogas requiere un enfoque de salud pública en todos nuestros países, con más recursos y programas para tener éxito. Este enfoque incluye la promoción de estilos de vida saludables, la protección de los usuarios con medidas para limitar la disponibilidad de sustancias psicoactivas, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social. El cambio fundamental en esta materia radica en la consideración

del usuario como una víctima, un adicto crónico y no como un delincuente o un cómplice del narcotráfico.

Las diferentes drogas impactan y modifican múltiples sistemas y órganos, especialmente el cerebro, con consecuencias aún más severas entre los jóvenes. La investigación desarrollada en las últimas décadas en el campo de las neurociencias ha aportado evidencia que permite sustentar una relación íntima entre las estructuras cerebrales y las conductas asociadas con el consumo de drogas. Esta relación se agrega a la predisposición, a los efectos a corto y largo plazo que puede causar el consumo de sustancias y la importante participación de los factores medioambientales.²

Los factores que llevan a una persona a comenzar a consumir drogas y las razones or las cuales desarrolla el trastorno de dependencia, involucran una poderosa interacción entre el cerebro y una serie de determinantes biológicos, psicológicos y sociales del entorno del individuo. La dependencia se caracteriza or uso compulsivo de drogas a pesar de las consecuencias negativas asociadas con su empleo. Este comportamiento fue tradicionalmente considerado como una

* Médico en salud mental. Doctor en Medicina Forense y Psiquiatría, Hospital Psiquiátrico Nacional.

¹. Conferencia dictada en el Salón Azul de la Asamblea Nacional.

² Volkow ND, Li TK “Drug addiction: the neurobiology of behaviour gone awry”.

“mala decisión” que el sujeto adicto toma en forma voluntaria. Sin embargo, gracias al avance en el conocimiento de la neurología de las adicciones ahora se sabe que el consumo repetido de drogas se sigue de cambios persistentes en el funcionamiento del sistema nervioso central.

Las drogas, legales o ilegales, pueden producir dependencia. En ese proceso un mecanismo clave es que aumentan la concentración del neurotransmisor llamado dopamina, en una zona específica del cerebro: el núcleo accumbens, que probablemente es el centro del placer más importante. El cerebro cuenta también con áreas y circuitos vinculados con la capacidad de evaluar los riesgos de una situación e inhibir conductas potencialmente perjudiciales.

Los estudios con imágenes cerebrales muestran que los sujetos con dependencias a sustancias psicoactivas presentan una disfunción en aquellas regiones del cerebro que son críticas para la toma de decisiones, el aprendizaje, la memoria y el control de la conducta.

No existe un factor que determine, por sí solo que una persona desarrolle dependencias a las drogas. Sin embargo, la ciencia ha identificado una variedad de factores de riesgo que contribuyen al desarrollo de la adicción. Uno de los más importantes es la edad del primer consumo.

La **Cannabis sativa o marihuana**, tiene como compuesto activo al tetrahidrocannabinol (THC), que afecta la regulación de las emociones, memorias, atención, control de la atención y la percepción. El consumo intenso de marihuana incrementa la probabilidad de que se presenten síntomas psicóticos, depresivos y conducta suicida.

El uso terapéutico de esta droga ya que es una realidad en lugares de los Estados Unidos y en algunos países de Europa del Oeste y Central. La evidencia del uso terapéutico está en pleno desarrollo y en la actualidad demuestra resultados diversos cuyo estudio es necesario proseguir, utilizando metodologías científicas adecuadas.

La cocaína es un potente estimulante con una gran capacidad adictiva. Se extrae de las hojas de la planta *Erythroxylon coca*.

La heroína es parte del grupo de los opiáceos y se obtiene del procesamiento de la amapola.

La heroína es una sustancia psicoactiva altamente adictiva, que genera una rápida dependencia física y psicológica en los consumidores.

El alcohol es el principal factor causal de más de 60 tipos de enfermedades y sesiones y responsable de aproximadamente 2,5 millones de muertes en el mundo cada año. El consumo de alcohol en

grandes cantidades por periodos prolongados de tiempo, representa un grave riesgo para la salud. Su consumo en la adolescencia es especialmente nocivo. La evidencia muestra que las personas que empiezan a beber antes de los 15 años de edad tienen cuatro veces más posibilidades de desarrollar dependencia en algún momento de sus vidas. Dado el proceso de desarrollo del cerebro, el consumo de alcohol, especialmente si se hace en grandes cantidades, puede alterarlo, afectando tanto las estructuras como sus funciones. Este puede ocasionar problemas cognitivos o de aprendizaje, aumentando la propensión a la dependencia.³

La mortalidad por cannabis parece ser insignificante y no ha sido reportada de manera independiente.

Lo cierto es que la mayoría de la población mundial no usa drogas, que entre quienes llegan a probarlas solo un pequeño grupo las seguirá usando regularmente y que de esto sólo una fracción aún más pequeña desarrollará patrones de uso nocivo y dependencia.

Los factores que contribuyen a la resiliencia pueden incluir: una relación estrecha con los padres u otro adulto quien asegura un ambiente proveedor de efecto desde edades tempranas y de manera consistente; sentimientos de éxitos, de control y de respeto por sí mismos por parte de los menores: fuertes

³ Supera el 0.1% pueden considerarse adictivas.

recursos internos (por ejemplo, buena salud física y psicológica) y externos (buena red social de apoyo que incluye a la familia).

La marihuana es la droga ilícita de mayor consumo en todo el mundo. Se calcula que entre 119 y 224 millones de personas entre 15 y 64 años- lo que equivale entre el 2,6% y 5% de la población en ese grupo.

Una red asistencial debidamente conformada, integrada principalmente por establecimientos o unidades no integradas, a cargo de particulares o de organizaciones de tipo comunitario, donde tiene gran relevancias las asociaciones de carácter religioso.

La oferta pública de servicios, por su parte, está mayoritariamente representada por la red de asistencia en salud mental y comparte con ella la falta de recursos apropiados, así como las características asimilares que predominan en el hemisferio.

Como ha señalado anteriormente en este informe, un problema que afecta a muchos países del hemisferio es el crecimiento de la población penitenciaria debido a las drogas ilícitas.

Tras más de dos décadas de investigación, existe evidencia clara de que los tribunales de tratamiento de drogas-un modelo integral que abarca el sistema judicial, los servicios sociales y el trata-

miento al usuario que cometió un delito no violenta-contribuyen a reducir la delincuencia, a disminuir las recaídas en el consumo, a reducir la población penitenciaria y a bajar los costos del encarcelamiento.

Los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD) conectan el sistema judicial de jueces, fiscales y abogados defensores a través de proveedores de servicios sociales con una estrategia de tratamiento que aborda las causas subyacentes que ha conducido a la persona al acto crimi-

nal: la dependencia de las drogas. Este modelo, cuyas evaluaciones han demostrado su eficacia en función de los costos y la reducción del riesgo de reincidencia, se ha empezado a implementar en Canadá, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, México y Estados Unidos.

The seal of the National Assembly of Panama is a circular emblem. It features a central shield with a bird (eagle) perched on top, holding a banner that reads "PRO MUNDI BENEFICIO". The shield is flanked by two figures. The outer ring of the seal contains the text "ASAMBLEA NACIONAL" at the top and "PANAMA" at the bottom, separated by stars.

Legislación al día

LEY 118

De 27 de diciembre de 2013

Que declara el 9 de enero de cada año Día de la Soberanía Nacional, subroga la Ley 13 de 1967 y modifica un artículo del Código de Trabajo

LA ASAMBLEA NACIONAL**DECRETA:**

Artículo 1. Se declara el 9 de enero de cada año Día de la Soberanía Nacional en recordación de la gesta patriótica de enero de 1964.

Artículo 2. El Día de la Soberanía Nacional se conmemorará como día de duelo nacional en homenaje a los mártires del 9 enero de 1964.

Las oficinas públicas y las empresas privadas cerrarán el Día de la Soberanía Nacional y la Bandera Nacional ondeará a media asta, como expresión de duelo por las vidas sacrificadas de nuestros héroes nacionales.

Artículo 3. Las oficinas públicas conmemorarán el Día de la Soberanía Nacional con actos alusivos, como conferencias, murales y exposiciones artísticas, en los días inmediatamente previos, durante o posteriores al 9 de enero. Además, deberán exaltar la figura de los mártires, quienes ofrendaron sus vidas por la soberanía nacional.

Artículo 4. Las emisoras de radio y canales de televisión panameños procurarán, el 9 de enero de cada año, recordar los movimientos patrióticos de la historia de Panamá, con énfasis en el 9 de enero de 1964, durante, al menos, una hora de su programación.

Artículo 5. Los centros educativos conmemorarán la gesta patriótica del 9 de enero con actos alusivos, exaltando su importancia y el sacrificio de quienes

brindaron generosamente sus vidas por el rescate de la soberanía nacional en la zona del canal de Panamá.

La conmemoración a cargo de los centros educativos será parte de su calendario anual de actividades y se hará en la fecha que en él determinen.

El Ministerio de Educación está en la obligación de cumplir y hacer cumplir lo preceptuado en este artículo.

Artículo 6. El antepenúltimo párrafo del artículo 46 del Código de Trabajo queda así:

Artículo 46. ...

...

Para efectos del descanso obligatorio del 28 noviembre de cada año, cuando coincida con un día martes o miércoles, se disfrutará dicho descanso el día lunes anterior a la fecha; cuando coincida con un día jueves o viernes, el descanso obligatorio se disfrutará el día lunes siguiente. Este descanso será remunerado según las normas de este Código. La transferencia del disfrute de este día será automática y obligatoria. El 9 de enero de cada año será conmemorado sin que haya lugar a variar la fecha de descanso obligatorio.

...

Artículo 7. Todas las autoridades de la República coadyuvarán en el cumplimiento de esta Ley.

Artículo 8. La presente Ley subroga la Ley 13 de 30 de enero de 1967 y modifica el antepenúltimo párrafo del artículo 46 del Código de Trabajo.

Artículo 9. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 669 de 2013 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiocho días del mes de octubre del año dos mil trece.

El Presidente,
Sergio R. Gálvez Evers

El Secretario General,
Wigberto E. Quintero G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, DE 27 DE DICIEMBRE DE 2013.

RICARDO MARTINELLI BERROCAL
Presidente de la República

ALMA LORENA CORTÉS A.
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

LEY 127

De 31 de diciembre de 2013

Que establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado nombrados en forma permanente o eventual, ya sea transitorio, contingente o por servicios especiales, con dos años de servicios continuos o más, sin que se encuentren acreditados en alguna de las carreras que establece el artículo 305 de la Constitución Política de la República, gozarán de estabilidad laboral en su cargo y no podrán ser despedidos sin que medie alguna causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de esta.

A los servidores públicos amparados por este artículo, no les será aplicable la discrecionalidad de libre nombramiento y remoción.

Artículo 2. Esta Ley no será aplicable a los servidores públicos escogidos por elección popular, los ministros y viceministros de Estado, los directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, los gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, los administradores y subadministradores de entidades del Estado, los nombrados por periodos fijos establecidos por la Constitución Política o la ley, los secretarios generales o ejecutivos, el personal de secretaría y de servicio inmediatamente adscritos a los servidores públicos, como ministros y viceministros de Estado, directores y subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, gerentes y subgerentes de sociedades en las que el Estado tenga una participación mayoritaria en el capital accionario, el personal nombrado por consultoría bajo el amparo de la Ley de contrataciones públicas y de Presupuesto General del Estado y los servidores públicos que reciban una pensión o jubilación definitiva del régimen de seguridad social o que cuenten con la densidad de cuotas y la edad para obtener una pensión de vejez de la Caja de Seguro Social.

Artículo 3. El artículo 1 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 1. Los servidores públicos al servicio del Estado, al momento de la terminación de la relación laboral, cualquiera que sea la causa de terminación, tendrán derecho a recibir del Estado una prima de antigüedad, a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público. En los casos en que algún año de servicio del servidor público no se cumpla en su totalidad, tendrá derecho a la parte proporcional correspondiente para lo cual será tomado en cuenta el último salario devengado.

Se entiende que no hay continuidad cuando el servidor público se haya desvinculado definitivamente del servicio al Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada.

Artículo 4. El artículo 2 de la Ley 39 de 2013 queda así:

Artículo 2. Los servidores públicos al servicio del Estado, que sean destituidos de sus cargos sin que medie alguna causa justificada de despido prevista por la ley y según las formalidades de esta, tendrán derecho a solicitar el reintegro a su cargo o, en su defecto, el pago de una indemnización, la cual será calculada con base en el último salario devengado y conforme a la escala prevista en el artículo 225 del Código de Trabajo, por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua, aunque sean en diferentes entidades del sector público.

El derecho del servidor público de reclamar el reintegro prescribe a los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del despido y el de reclamar el pago de la indemnización, por razón de despido injustificado, prescribe en el término de sesenta días calendario contado a partir de la notificación del despido.

Artículo 5. La presente Ley modifica los artículos 1 y 2 de la Ley 39 de 11 de junio de 2013.

Artículo 6. Esta Ley comenzará a regir el 1 de abril de 2014.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 692 de 2013 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiocho días del mes de diciembre del año dos mil trece.

El Presidente,
Sergio R. Gálvez Evers

El Secretario General,
Wigberto E. Quintero G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, DE 31 DE DICIEMBRE DE 2013.

RICARDO MARTINELLI BERROCAL
Presidente de la República

ALMA LORENA CORTÉS A.
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

Archivos históricos



CONVERSACIÓN ENTRE LOS MANDATARIOS
ROBERTO FRANCISCO CHIARI Y LYNDON B. JOHNSON
10 DE ENERO DE 1964

Transcripción¹

Johnson (secretario – traductor)

Señor Presidente.

Chiari

Diga, señor.

Johnson (secretario)

Señor, quería expresarle a usted que profundamente lamentamos la situación de violencia que ha ocurrido ahí, apreciamos inmensamente su apelación al pueblo panameño para que se quede calmo.

Reconocemos que tanto usted como yo debemos hacer todo para mantener paz y tenemos la seguridad que usted lo está haciendo y yo haré lo mismo.

Tanto usted como yo, Sr. Presidente, debemos de reconocer la posibilidad de que hay elementos que son enemigos tanto de ustedes como de nosotros que tal vez quieran explotar esta situación.

Chiari

Sí señor

¹. Fuente: Publicada en la Revista Cultural Lotería de enero 2014/Edición Especial /50 Años después.

Johnson (secretario)

Inmediatamente voy a enviar a Panamá, Sr. Presidente, mi asistente de toda confianza y al secretario Tomás Man y otros auxiliares de alta categoría y aquí allegados de la Casa Blanca para que puedan averiguar todos los hechos y ayudar y cooperar con usted.

Creo que es importante mantener un contacto íntimo entre nosotros dos y estoy dispuesto a hacerlo. Ojalá que usted dé al sr. Secretario Man cualquier sugerencia que tenga, Sr. Presidente, para mejorar esta situación.

Chiari

Me permite usted un momento.

Johnson (secretario)

Sí, señor, el presidente Johnson está escuchando.

Chiari

Le voy a decir a él lo que yo pienso decirle al Sr. Tomas Man cuando venga acá posiblemente esta noche o si no mañana, para ir a una revisión integral de

los tratados que rigen las relaciones de los Estados Unidos con Panamá porque lo que tenemos hasta ahora no es más que una fuente de insatisfacción y de situaciones tan lamentables como la que acaba de ocurrir ahora mismo.

Johnson (secretario)

Vamos a tener que averiguar, Sr. Presidente, todos los hechos que provocaron esta violencia y es el motivo por el que va a ir el Sr. Man para que pueda recoger todos los hechos y que pueda después formularme sus recomendaciones.

Chiari

Eso está muy bien pero quiero que le recuerde al presidente Johnson que desde el año 1961 yo estuve en Washington para hablar con el presidente Kennedy y que durante ese tiempo hasta la fecha prácticamente no se ha hecho nada, absolutamente nada, para tratar de resolver esas situaciones tan lamentables como la que acaba de ocurrir ahora mismo.

Jonhson (secretario)

Un momento por favor, señor Presidente. Nosotros, señor Presidente, no podemos justificar de forma alguna la violencia y debemos de mirar para el frente y no para atrás, por eso es que va el Sr. Secretario Man ahí para la continuación de las conversaciones que yo sé que Panamá tuvo con el presidente Eisenhower en el 60 y el presidente Kennedy en el 61 para ver y

averiguar exactamente lo que podemos hacer para resolver esta situación porque tenemos aquí problemas también igual en los Estados Unidos y tenemos que averiguar los hechos para llegar a soluciones.

La violencia nunca es una forma para solucionar problemas de clase alguna y tengo la seguridad que usted, Sr. Presidente, y el Sr. Secretario Man podrán llegar a un acuerdo de comparar, cambiar ideas para que podamos llegar a una solución para estos problemas.

Chiari

Estamos de acuerdo, la violencia no conduce pero también la intransigencia o la indiferencia para atender estos problemas como ha ocurrido últimamente que llevamos más de dos años que no se ha logrado nada, es lo que ha motivado más o menos una situación como está si él se diera cuenta lo que conduce como hombres prácticos y responsables él ante su país y yo ante el mío actuar rápidamente con sentido de la realidad.

Johnson (secretario)

El presidente Johnson dijo, Sr. Presidente, que sus auxiliares de mayor confianza estarán en un avión dentro de 30 minutos camino de Panamá y que él confía que usted mantendrá el orden ahí como él lo mantendrá aquí también.

Chiari

¿A qué hora pueden llegar a Panamá ellos?

Ellos avisarán, aproximadamente 5 horas después de salir. Como a las 7:00 de la noche tal vez.

Chiari

Está muy bien, dígame que muchas gracias y le agradezco su cooperación. Después seguiremos hablando del asunto.

Johnson (secretario)

El presidente Johnson desea declarar que él no puede ir con más rapidez que eso.

Chiari

Dígale que está bien, que muchísimas gracias.

Johnson (secretario)

Tenemos también serios problemas aquí como ustedes tienen ahí como el Sr. Presidente bien reconoce y esos problemas van a exigir la buena voluntad, la buena fe y la sabiduría tanto de ustedes como de nosotros para llegar a una solución.

Chiari

Cómo no, está muy bien, pero dígame al presidente Johnson que una de las cosas que yo admiro en él es que es un hombre de acción y de pocas palabras y esperamos que en esta ocasión va a ver una acción pronta, rápida y justa para estos problemas.

Johnson (secretario)

Muchas gracias.



**DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR PRESIDENTE
DE LA ASAMBLEA NACIONAL, HONORABLE DIPUTADO
SERGIO GÁLVEZ EVERS EL 2 DE ENERO DE 2014,
CON MOTIVO DE LA INSTALACIÓN DE LA SEGUNDA
LEGISLATURA DEL QUINTO PERIODO LEGISLATIVO**

Excelentísimo señor Presidente de la República, Ricardo Martinelli Berrocal; su excelencia, Alejandro Moncada Luna, presidente de la honorable Corte Suprema de Justicia; honorable señora Marta Linares de Martinelli, Primera Dama de la República; honorable señora Keyra Navarro, presidenta de la Asociación de Cónyuges de Diputados; reverendo padre Remigio Santana, Canciller del Arzobispado de Panamá; honorables diputados Abraham Martínez y Miguel Fanovich, primer vicepresidente y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional; sus excelencias ministras, ministros y viceministros de Estado, su excelencia miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en nuestro país, honorables diputados y diputadas principales y suplentes de esta Cámara Nacional; honorables magistrados de la Corte Suprema de Justicia, honorables magistrados del Tribunal Electoral, honorable señora procuradora general de la Nación, honorable señor procurador de la Administración, honorable señora Defensora del Pueblo, honorable señor fiscal general electoral, distinguidos directores, subdirectores de entidades autónomas y semiautónomas, honorable gobernadora de la provincia de Panamá, distinguidos representantes de los gobiernos locales, honorable secretario y subsecretario de la Asamblea

Nacional, representantes de los partidos políticos, representantes de los diferentes organismos internacionales, invitados especiales, miembros de la prensa, señoras y señores.

Una vez más, tengo el honor de presidir la instalación de esta Asamblea Nacional, en esta Segunda Legislatura del Quinquenio del periodo de sesiones ordinarias 2013-2014. Por ello, mis primeras palabras son de agradecimiento a Dios, Nuestro Creador, que con su guía, nos ha permitido, humildemente, cumplir con el mandato constitucional que demanda este Estado. Esta nueva legislatura se plantea también con muchos retos al coincidir con la recta final del proceso electoral que culminará con las elecciones del 4 de mayo del presente año. Muchos de nosotros aspiramos a continuar representando a nuestras comunidades y circuitos electorales ante la Casa del Pueblo Panameño, lo que demandará mayor atención especial en esta campaña, pero no olvidemos que nuestro compromiso con la Nación se extiende hasta el 30 de junio. Por eso, los invito a que trabajemos con dedicación y esmero durante los meses que aún quedan por terminar.

La labor de dirigir el primer Órgano del Estado no es tarea fácil, sin embargo, con

la disposición, la entereza, la responsabilidad, el buen ánimo que nos ha caracterizado, lo hemos sacado hacia adelante. Provengo de una cuna humilde y, por eso, me siento honrado de formar parte de este proyecto gubernamental, el cual siempre ha estado encaminado, precisamente, a ayudar a la gente más necesitada de nuestro país.

Desde que inició el quinto periodo de sesiones ordinarias, la Asamblea Nacional ha ofrecido una importante contribución: aprobamos noventa y tres proyectos en tercer debate, lo que convierte al presente periodo en uno de los de mayor productividad del quinquenio. Leyes que integran ahora nuestro ordenamiento jurídico y mayoritariamente de interés social y económico. El 2013 es, sin duda alguna, el año de mayor producción legislativa en los últimos cincuenta años de historia, con casi ciento treinta leyes dictadas durante el año que acaba de concluir. Estos datos revelan el espíritu de trabajo en equipo que hemos estructurado entre todos los miembros de esta Cámara nacional de diputados y que demuestran también, la actitud de cooperación institucional de las diferentes fracciones parlamentarias, cuyo apoyo ha sido determinante para alcanzar este número histórico con las constantes de sesionar desde las primeras horas de la mañana.

Como las cifras lo demuestran, en estos, casi, dos años, que llevo al frente de este Órgano del Estado, los diputados hemos cumplido con las funciones que nos atañen de acuerdo con la Constitución Polí-

tica, aun cuando muchas veces se quiere hacer polémicas con nuestro trabajo, los hechos reflejan la productividad de esta presidencia. Especial interés a las iniciativas legislativas que beneficien a personas vulnerables, lo que se evidencia en la adopción de leyes que confieren beneficios a las personas con discapacidad y protegen a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, las que ofrecen fórmulas de estabilidad e igualdad de trato a los miles de servidores públicos entre otras leyes de impacto social.

Pues bien, es precisamente ahora que entramos en un año electoral que se intensifican las críticas de los sectores que nos adversan. Mientras se avanza en la agenda legislativa, más obras se realizan y más programas se ejecutan, los ataques son más agresivos. Dichas críticas son el producto del temor y de las ansias de llegar al poder de todas maneras. Ansias de poder, el cual ciega a nuestros opositores y por tanto, no les permite ver el Panamá que el pueblo panameño, como el resto del mundo observa, y resulta fácil darse cuenta de que estamos mejor y hemos hecho más en cuatro años y medio que en cuarenta.

Sin embargo, estas mismas críticas son bien recibidas ya que cuando se vive en democracia, esta situación se da producto de la libertad de expresión a la cual tenemos derecho y sabemos reconocer. En mayo de 2014, comenzaremos un nuevo quinquenio y vamos a continuar con más cambios en pro del desarrollo del país y, por ende, de cada uno de nuestros conciudadanos panameños. Se nota cuándo

líderes políticos trabajan para su pueblo a diferencia, cuando trabajan para sus propios beneficios. Son los mismos que al atacar los logros del Gobierno se identifican como adversarios del desarrollo y del bienestar social. Hoy le pido al pueblo panameño que me escucha, tomen en cuenta esto a la hora de valorar las distintas ofertas electorales.

Como diputado de la República, nos queda la satisfacción de contribuir al bienestar de la población más necesitada del país. Nuestros objetivos los estamos cumpliendo, desde hace veinticinco años como representante en mi natal, El Chorrillo, y tres periodos como diputado de la nación. Las críticas que recibimos de una minoría nos dan más fuerza para continuar ayudando. Somos políticos transformadores y gozamos de la confianza de los ciudadanos, premio que recibimos todos los que dedicamos parte de nuestra vida a servir a los demás desde nuestra actividad política.

Quiero concluir expresando mi eterna gratitud por la confianza y el apoyo que me brindan al presidir este Órgano del Estado. Nuestra única meta, con la ayuda de Dios, ha sido, es y será siempre servir a la nación panameña. A todos los aquí presentes, feliz año 2014. ¡Que Dios los bendiga!

Muchas gracias.



Documentos de interés

BIOETANOL, ENERGÍA RENOVABLE PARA EL FUTURO

*Aileen Lizbeth Lee González**

1. ¿Qué es la gasolina oxigenada?

La gasolina oxigenada es una mezcla de gasolina normal sin plomo de 95 y 91 octanos con bioetanol anhidro. A las mezclas de bioetanol anhidro en las gasolinas se les reconoce como E%, es decir que para la primera etapa de implementación (ver pregunta 3), tendremos una gasolina oxigenada E5.

2. ¿Qué es el bioetanol anhidro?

Es el alcohol etílico obtenido a partir de biomasa, el cual ha sido deshidratado hasta tener un bajo contenido de agua y es compatible para mezclar con las gasolinas, en porcentajes establecidos para producir un combustible oxigenado con mejores características (Definición 2, Artículo 5, Decreto Ejecutivo 345 de 14 de mayo de 2013).

Igualmente, es denominado alcohol carburante, es decir, un compuesto orgánico líquido, de naturaleza diferente a los hidrocarburos, que tiene en su molécula un grupo hidróxilo (OH)- enlazado a un átomo de carbono (Definición 1, Artículo 5, Decreto Ejecutivo 345 de 14 de mayo de 2013).

* Ingeniera Mecánica Industrial en la Secretaría Nacional de Energía en el Departamento de Hidrocarburos.

3. ¿Cuánto porcentaje de bioetanol anhidro se estará empleando en la mezcla con las gasolinas?

El porcentaje de bioetanol anhidro que se estará empleando en la mezcla con las gasolinas es el siguiente, según lo estipulado de la Ley 42 de 2011, modificada por la Ley 21 de 2013.

En el evento de que no se pueda cumplir con los porcentajes, fechas y áreas geográficas establecidas para la mezcla de bioetanol anhidro con gasolina, la Secretaría Nacional de Energía podrá modificar estos porcentajes, fechas y áreas geográficas donde se va a implementar. Estas modificaciones serán realizadas teniendo en cuenta la política energética, seguridad energética y todos los demás aspectos que intervengan en este programa sin afectar otros sectores del país.

4. ¿Existe experiencia en el uso de bioetanol anhidro en mezcla con las gasolinas? ¿Por qué se usa bioetanol anhidro como combustible o en mezclas con las gasolinas?

Sí, en más de 20 países en el mundo existe esta tendencia al uso de bioetanol anhidro en mezcla con las gasolinas. Adjuntamos un cuadro resumido que muestra los porcentajes de uso en algunos países.

El bioetanol anhidro es utilizado como combustible en mezclas con las gasolinas a raíz de de la primera crisis petrolera en 1973, cuando el petróleo se encareció enormemente. Esta crisis afectó a todos los países del mundo, principalmente a aquellos con reservas petrolíferas y/o con producción de petróleo, entre ellos Brasil y Estados Unidos, razón por la cual se ha convertido en una tendencia creciente a nivel mundial. Hoy en día, en muchos países e incluso en el nuestro, podemos observar vehículos de tecnología "flex fuel", los cuales pueden emplear porcentajes elevados de bioetanol anhidro, incluso llegando hasta un 100%.

5. ¿Qué daño puede ocasionar el uso de la gasolina oxigenada en los motores del vehículo? ¿Qué pasa si mi carro es antiguo?

Ninguno, ya que las concentraciones de bioetanol anhidro que se implementarán en la mezcla con gasolinas son bajas, por lo que el vehículo nuevo o antiguo no requiere de modificaciones ni alteraciones.

El bioetanol anhidro actúa como un limpiador. Si su tanque de combustible contiene agua, partículas y otros residuos, el bioetanol anhidro arrastrará toda suciedad, dejándolo limpio, razón por la cual, puede que el filtro de gasolina acumule suciedad al inicio del uso de la gasolina oxigenada. Es por esto que, se recomienda verificar y limpiar y/o cambiar su tanque de gasolina y filtro, de ser necesario. Igualmente, para los vehículos antiguos, que no poseen un ajuste automático, como el bioetanol anhidro tiene

un oxígeno en su composición, la relación aire-oxígeno para la combustión es un poco diferente, por lo que solo se tendría que afinar el dicho vehículo con un mecánico.

En los vehículos antiguos se obtienen mejores resultados en la reducción de emisiones y además, una vez la acción detergente limpie el sistema, habrá una mejor combustión.

Los vehículos deben recibir un mantenimiento preventivo para asegurar un funcionamiento óptimo, tal y como lo establecen los concesionarios de autos de nuestro país.

6. ¿Cuál es el proceso para la obtención del bioetanol anhidro y de la gasolina oxigenada? ¿Qué materia prima será empleada?

El bioetanol anhidro se produce por la fermentación de los azúcares contenidos en la materia prima. En este proceso se obtiene el alcohol hidratado, el cual pasa por destilación, obteniéndose etanol con una pureza no mayor al 96%, para luego extraerse el agua, dando como lugar su purificación mínima de 99.5% y así obtener finalmente el bioetanol anhidro.

En Panamá se estará empleando caña de azúcar, sin embargo existen muchas otras materias primas que pueden ser empleadas para su producción, tales como sorgo dulce, bagazo, yuca rechazada, residuos de madera, entre otros.

7. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del uso de la gasolina oxigenada?

Entre las ventajas del uso de gasolina oxigenada, según investigaciones y experiencias internacionales, se encuentran:

- Disminuye emisiones de CO₂ contaminantes al medio ambiente.
- Mejora el octanaje del combustible.
- Produce una combustión más eficiente y limpia.
- Se puede utilizar hasta en un 10% sin cambios al motor.
- Ofrece más poder y mejor torque al motor del vehículo.
- Proporciona una alta velocidad y una buena aceleración.
- Se promueve la autosuficiencia, no se depende totalmente de un derivado de petróleo.

Entre las desventajas del uso de gasolina oxigenada, según investigaciones y experiencias internacionales, se encuentran:

- Mayor consumo de combustible, sin embargo en bajas concentraciones, como la del 5%, es prácticamente desapercibido. Se debe recordar que el consumo de combustible de los vehículos depende igualmente de las costumbres de manejo que tenga el conductor, entre otros factores externos.

8. ¿A cuánto equivalen las reducciones (o aumentos) en las emisiones provenientes de la combustión de etanol en comparación con la gasolina?

Un estudio realizado en Australia para E10 (es decir, 10% etanol y 90% gasolina), determinó lo siguiente:

Disminución de:

- CO o monóxido de carbono en aproximadamente un 32%; THC o hidrocarburos totales en aproximadamente un 12%.
- Emisión neta de CO₂ disminuye hasta en un 7% sobre una base completa del ciclo del carbono.
- 1-3 butadieno en aproximadamente 19%.
- Benceno en aproximadamente 27%.
- Tolueno en aproximadamente 30 %.
- Xileno en aproximadamente 27%.

Por otro lado, los aumentos se dan en:

- NO_x en aproximadamente un 1%.
- Formaldehído en aproximadamente un 25%.
- Acetaldehído en aproximadamente un 180%

9. ¿Puedo poner gasolina oxigenada aunque el tanque de combustible de mi vehículo contenga remanente de gasolina sin bioetanol anhidro?

Sí, se puede poner gasolina oxigenada aunque el tanque de combustible del vehículo contenga remanente de gasolina sin bioetanol anhidro. Esto no produce ningún efecto adverso en el vehículo.

10. ¿Puede utilizarse gasolina oxigenada con una mezcla al 5% de bioetanol anhidro en los tanques de una cor-

tadora de grama, güiro o moto, cuyo combustible es normalmente mezclado con aceite?

Las gasolinas oxigenadas con una mezcla al 5% de bioetanol anhidro se pueden usar sin problema en motores de dos tiempos, como es el caso de las cortadoras de gramas, güiros y motos. A esta proporción, el bioetanol anhidro se le considera como un oxigenante.

11. ¿Estarán excluidos los pescadores, embarcaciones con motores fuera de borda y aviones?

Sí, la Ley 42 de 2011 establece que se exceptúan de la misma los combustibles destinados para la aviación y la navegación marítima, es decir que, las estaciones de servicio que distribuyan combustibles a los pescadores, embarcaciones con motores fuera de borda y aviones no tendrán mezclas con bioetanol anhidro.

12. ¿Cómo conocer si hay agua en los tanques de una estación de servicio?

Para conocer si hay agua en los tanques de una estación de servicio es necesario utilizar una pasta de medición que al entrar en contacto con el agua cambia de color. Para el caso de las gasolinas mezcladas con bioetanol anhidro, se utilizará una pasta especial que igualmente detectará, cambiando de color, agua libre o separación de fase por exceso de agua.

13. ¿Si el agua es miscible con el bioetanol anhidro y no se detecta a simple vista, que es lo que previene al pro-

pietario de la estación de servicio de la presencia de agua en la mezcla de gasolina oxigenada?

Lo que previene al propietario de la estación de servicio para asegurarse que la gasolina oxigenada no contenga agua en cantidades más allá de las que puede absorber el bioetanol anhidro, manteniendo la calidad del producto son:

- a. Verificar diariamente la presencia de agua o si se ha experimentado la separación de fase por presencia de esta, mediante la utilización de la pasta especial de detección, descrita en el punto anterior.
 - b. Realizar y verificar las pruebas de contenido de agua y de calidad de la gasolina oxigenada que le llega a la estación de servicio en los camiones cisternas, antes de autorizar la descarga de esta. Para esta verificación existe un protocolo bien detallado de las pruebas a realizar en el Decreto de Gabinete 345 de 14 de mayo de 2013.
 - c. Entrenar y concientizar a todo el personal que labora en la estación de servicio, sobre la importancia que tiene evitar la entrada de agua a los tanques, de forma que tengan el mayor cuidado de realizar las verificaciones de la posible presencia de agua o separación de fases en los tanques.
- Realizar las pruebas en las tomas de inventarios en los cambios de turnos.
 - Evitar recibir el producto luego de

darse una lluvia y/o precipitación o bien cualquier situación similar que ofrezca riesgo de entrar agua a los tanques durante este proceso.

- Rechazar y no autorizar la descarga de cualquier producto que al realizarle las pruebas de contenido de agua y/o calidad incumplan con las pruebas establecidas por Decreto.
- Suspender el suministro cuando durante el despacho de combustible a través de los surtidores se experimente una disminución apreciable del flujo de este, al punto de casi no despachar. Los surtidores contarán con filtros especiales de detección de separación de fases o exceso de sedimentos.
- Asegurar que las tapas de las tuberías de llenado y medición de los tanques estén en buenas condiciones y que cierren herméticamente.
- Extraer el agua, sedimentos y mantener limpias las cámaras de inspección o “spill containers” de las tuberías de llenado, de las tuberías de combustible (bombas sumergibles o válvulas de succión) y cualquier otra que exista, en la cual hayan conexiones o uniones con los tanques.

14. ¿Cómo la gasolina oxigenada almacenada en las estaciones de servicio lograría adquirir agua?

- a. Puede adquirir pequeñas cantidades de agua por el simple fenómeno de condensación que experimentan todos los tanques, por cambios de temperatura, presión y otros factores físicos químicos similares. Usual-

mente son tan pequeñas cantidades que no deben afectar la calidad del producto.

- b. Por roturas o fisuras de los propios tanques en su estructura.
- c. Por rotura de tuberías de combustible o ventilaciones de los tanques.
- d. Por descuido en el cierre hermético de las tapas de las tuberías de llenado o defectos en los sellos de estas.
- e. Por daños y filtraciones a través de las uniones de tuberías con los tanques.
- f. Por recibo de producto sin realizar previamente las pruebas de calidad que confirmen la no presencia de agua en el producto.
- g. Recibir producto en momento de lluvia, por mínima que sea la precipitación.

15. ¿Cómo hace el operador de la estación de servicio para remover el agua de una mezcla de fase separada?

Ante la presencia de agua libre o experimentarse la separación de fase en el producto contenido en el tanque de la estación de servicio, no es posible remover el agua libre o la fase separada. En estos casos el operador debe suspender inmediatamente los despachos para evitar daños a los vehículos. Se debe reportar inmediatamente a la empresa importadora-distribuidora para coordinar la extracción y disposición del producto dañado.

Esta disposición del producto dañado puede ser realizada a través de compañías recicladoras, empresas cementeras y demás empresas interesadas en esta.

16. ¿Por qué la mezcla es realizada en camiones cisternas?

La mezcla es realizada en camiones cisternas, porque de esta manera se garantiza que la dosificación sea exacta; es decir que el porcentaje de mezcla de bioetanol anhidro y gasolina sea el correcto para despachar a los consumidores. Igualmente, el almacenamiento de la gasolina oxigenada durante largos periodos de tiempo, sin movimiento constante, acarrea efectos químicos, los cuales dificultan la garantía de la calidad y su manejo.

17. ¿Cuáles son las responsabilidades en el manejo de la gasolina oxigenada?

El bioetanol anhidro se deberá mantener almacenado en tanques asignados para ello, protegiendo el producto del agua y de cualquier material sólido del ambiente que pueda contaminarlo o degradar su calidad. Se deberán incluir mecanismos de control y monitoreo de corrosión, al igual que implementar medidas preventivas durante el diseño y montaje de los tanques que vayan a almacenar el bioetanol anhidro.

La responsabilidad por la calidad del bioetanol anhidro recaerá siempre sobre el productor cuando sea producción local, salvo prueba en contrario. La

responsabilidad derivada de la mezcla del bioetanol anhidro con las gasolinas recaerá solidariamente sobre el administrador – operador de la Zona Libre de Combustible y el usuario de las Zonas Libres de Combustible, salvo prueba en contrario.

Las responsabilidades derivadas del manejo, transporte y comercialización del bioetanol anhidro y sus mezclas con gasolinas para todos los demás supuestos serán determinadas por las reglas generales de responsabilidad civil contractual y extracontractual, que se encuentran contenidas en el Código Civil.

Lo anterior se encuentra referenciado en el Artículo 19, del Decreto de Gabinete 345 de 14 de mayo de 2013.

18. ¿Qué pasa si las mezclas se realizan en las proporciones adecuadas y los resultados de la prueba rápida (contenido de bioetanol anhidro y agua) no son los correctos?

Es importante aclarar que las pruebas rápidas son simplemente una manera de verificar de forma aproximada el contenido de bioetanol anhidro en la gasolina.

En las terminales existirá un control aleatorio y permanente que debe asegurar la calidad de la mezcla cargada a los camiones cisternas que se disponen a entregar a las estaciones de servicio. Si al llegar a una estación de servicio el producto incumple las pruebas rápidas de contenido de bioetanol anhidro y agua, no se debe descargar el embarque hasta tanto

se realice una investigación, incluyendo la revisión de las muestras de retén de la terminal. De encontrarse que la calidad de las muestras de retén de la terminal están correctas, en cuanto a los contenidos de bioetanol anhidro y agua, se podría optar por enviar una muestra del producto del cisterna a un laboratorio para que se realice un análisis apropiado. De persistir el resultado fuera de especificaciones, se podría deducir que el problema se originó en el trayecto entre la terminal y la estación de servicio a través del transporte, por lo cual el transportista deberá asumir la responsabilidad del caso, tal y como se menciona en el punto anterior.

19. ¿Qué pasa si los resultados del análisis completo de calidad de la gasolina oxigenada no cumplen con las especificaciones técnicas?

De detectarse esta situación en la Terminal, se debe suspender la venta inmediatamente. La Terminal deberá realizar la investigación tanto del bioetanol anhidro como de la gasolina por separado y luego realizar un análisis de la mezcla para determinar dónde estuvo el problema. Igualmente, las empresas importadoras-distribuidoras deberán realizar un análisis completo por semana al producto en un camión cisterna antes de descargar en la estación de servicio y enviar estos resultados a la Secretaría Nacional de Energía.

20. ¿Qué sucede si no hay reserva de bioetanol anhidro para la mezcla con gasolina debido a un error en la infor-

mación sobre la cantidad a suministrar en las estaciones de servicio?

El mercado de combustibles de Panamá se abastecerá con gasolina sin bioetanol anhidro hasta tanto se resuelva la escasez de dicho producto. Sin embargo, a lo largo de los años el mercado ha demostrado un comportamiento constante en materia de inventario de productos, adicionalmente, el Artículo 12 y 13 del Decreto de Gabinete 345 de 14 de mayo de 2013, sostiene que se debe mantener una reserva estratégica del bioetanol anhidro.

21. ¿Qué pasa si el transportista no tiene los documentos en orden en cuanto al registro y control del vehículo, pero si contiene la orden de carga en la terminal y su lugar de destino? ¿Se procederá con la descarga o no?

Todo transportista de gasolina oxigenada y bioetanol anhidro debe contar con el Registro de Transportista de Productos Derivados del Petróleo emitido por la Secretaría Nacional de Energía, tal y como se establece en el Decreto de Gabinete 36 de 17 de septiembre de 2003 y debe igualmente cumplir con los requisitos exigidos a través de la Resolución 350 de 19 de julio de 2010.

22. ¿Qué pasa si el transportista sufre un accidente en el transcurso de su entrega?, ¿qué sucede con la orden de compra del producto?, ¿se cancela, se sustituye por otra o simplemente se pierde en el caso de que se tenga un

DOCUMENTOS DE INTERÉS

contrato entre el usuario de la Zona Libre de Combustible y el importador-distribuidor o su distribuidor?

En casos de accidentes, en los que se experimente la pérdida del producto, el costo de la pérdida económica y lo que se derive de esta en temas de recuperación, limpieza y remediación es responsabilidad del transportista, quien cuenta con pólizas de seguro para cubrir estos eventos. El resto del proceso debe ser establecido entre el transportista y la empresa importadora-distribuidora o subdistribuidora.

23. De hacerse inspecciones rutinarias por parte de la Secretaría Nacional de Energía o de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, y se encuentre que el contenido de agua supera los límites máximos establecidos,

a. ¿Qué se hace con ese producto en la estación de combustible?

No se puede despachar el producto. Típicamente si se encuentra agua en un tanque de gasolina a esos niveles, significa que se ha producido una separación de fase y la gasolina mezclada con bioetanol anhidro tendrá propiedades inferiores a las requeridas por los motores.

La responsabilidad recae sobre la estación de servicio, ya que debió realizar las pruebas de calidad antes de recibir dicho producto, por lo que se asume que al momento de despacharlo, dicho producto contaba con las correctas especi-

caciones técnicas. La Secretaría Nacional de Energía abriría un proceso de investigación de oficio a la estación de servicio y suspendería su venta a los consumidores. Para que pueda volver a iniciar operaciones, debe realizarse una prueba de calidad antes para corroborar que el producto cuenta con las correctas especificaciones técnicas.

24. ¿Qué pasa si adquiero gasolina oxigenada en separación de fase de la estación de servicio y cómo me doy cuenta?

Usualmente una separación de fase de la gasolina oxigenada es detectada y corregida antes de que sea adquirida por los clientes.

Cuando un vehículo es despachado con gasolina oxigenada que presente separación de fase, este no podrá andar y es muy probable que ni siquiera logre salir de las inmediaciones de la estación de servicio.

Es poco probable que un vehículo habiendo recibido en su tanque gasolina con separación de fase logre recorridos extensos y mucho menos por varias horas o días de uso.

Héroes y Mártires

(Enero de 1964)



La Llama Eterna, en honor a los mártires del 9 de enero,
Centro de Capacitación Ascanio Arosemena,
Autoridad del Canal de Panamá.

Fotografía por Demóstenes Ángel, Asamblea Nacional.

Jueves 9 de enero

Ascanio Arosemena Chávez
Gonzalo Antonio Crance Robles
Teófilo Belisario De la Torre Espinoza
Jacinto Palacios Cobos
Alberto Oriel Tejada
Ezequiel González Meneses
Luis Vicente Bonilla Cacó
José Enrique Gill
Alberto Nicolás Constance

Viernes 10 de enero

Víctor Manuel Iglesias
Rodolfo Benítez Sánchez
Víctor Manuel Garibaldi Figueroa
Gustavo Rogelio Lara
José del Cid Cobos
Ricardo Murgas Villamonte
Rosa Elena Landecho

Sábado 11 de enero

Ovidio Lizandro Saldaña Armuelles
Estanislao Orobio Williams

Domingo 12 de enero

Maritza Alabarca Ávila
Carlos Renato Lara
Celestino Villarreta
Evelio Lara (fecha sin confirmar)

Loor a los Héroes y Mártires de 1964

Debate

Contenido

Ensayos
y monografías



Cincuentenario de la gesta patriótica de enero de 1964

Jorge Flores

Derecho Parlamentario: aproximación a una definición

Salvador Sánchez González

Qué pasa con la profesionalización del docente y la calidad de la educación en Panamá

Zenideth Espinosa de Valdés

Conciliación, mediación y arbitraje en las empresas y las nuevas tecnologías

Hanya Martínez Hernández

El debate sobre la legalización de las drogas desde la perspectiva de legisladores latinoamericanos

Manuel Alcántara Sáez y Cristina Rivas Pérez

El etanol y su implementación en Panamá

Eduardo Flores Castro

Teoría General del Patrimonio

Gabino Díaz Proll

9 de enero de 1964, ante la crisis institucional y la identidad nacional panameña

Porfirio De Cruz Samudio

Ley 118 de 27 de diciembre de 2013

Declara el 9 de enero de cada año Día de la Soberanía Nacional

Transcripción de la conversación del 10 de enero de 1964, entre los presidentes Lyndon Johnson y Roberto F. Chiari, sobre la agresión de la policía y ejército zonians el 9 de enero de 1964

Discurso pronunciado por el señor presidente de la Asamblea Nacional,

honorable diputado Sergio Gálvez Evers el 2 de enero de 2014, con motivo de la instalación de la Segunda Legislatura del Quinto Periodo Legislativo

Bioetanol, energía renovable para el futuro

Aileen Lizbeth Lee González

La Sociedad en Iberoamérica: Estrategias para enfrentar la pobreza en Iberoamérica

Jaime Beitía Fernández

Sobre los primeros 20 años de vigencia de la Ley 14 de 1993, conocida como la Ley de Transporte

Luis Stamp

De la felicidad de José "Pepe" Mujica a la igualdad del papa Francisco

Eduardo L. Lamphrey R.

Significado del 9 de enero en el recorrido de la nacionalidad

Ana Elena Porras

Trata de personas en Panamá

Isis Del Carmen Soto

Reducción de demanda y tratamiento

Carlos Smith

Ley 127 de 31 de diciembre de 2013

Establece un régimen de estabilidad laboral para los servidores públicos



Conferencias



Legislación
al día



Archivos
históricos



Discursos



Documentos
de interés



Palacio Justo Arosemena
Plaza 5 de Mayo
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 512-8111
www.ccp@asamblea.gob.pa


**CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS**

ISSN 1681 - 889X