

Revista Cultural

# Lotería

Nº 428 Enero/Febrero de 2000

Año MCMXCIX



*Junta Directiva de la  
Lotería Nacional de Beneficencia*

Director General de Ingresos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
**LIC. JOSÉ GABRIEL CARRILLO**

Representante del Ministerio de Gobierno y Justicia  
**DR. WINSTON SPADAFORA**

Representante de la Contraloría General de la República  
**LIC. JOSÉ VAZ**

Representante de los Compradores de Billetes  
**ING. RAÚL ÁVILA ESCALA**

Representante de los Compradores de Billetes  
**SR. LUIS C. DEL RÍO P.**

Representante del Sindicato de Billeteros  
**SR. MARCOS ANDERSON**

Revista Cultural  
**Lotería**

Nº 428

Enero - Febrero de 2000

**PROF. MARÍA RAMÍREZ DE GARCÍA**

Directora General

**LIC. ROQUE BOLÍVAR FRANCO**

Sub-Director General

**LIC. DIMITRIS AGUILAR ANGELKOS**

Director de Desarrollo Social y Cultural

**JORGE CONTE-PORRAS**

EDITOR

**CONSEJO EDITORIAL**

**LIC. JOSÉ DE JESÚS CRESPO**

**LICDA. MARITZA ILEANA GÓLCHER**

**PROF. ROMMEL ESCARREOLA**

**ARQ. SEBASTIÁN SUCRE**

PUBLICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO  
SOCIAL Y CULTURAL

ISSN 0024.662X

Para suscripciones y consultas sobre la **REVISTA LOTERÍA**  
Comunicarse con el Departamento Cultural.

Telefax : 227-1316 - rescarreola@loterianacional.com.pa

# ÍNDICE

## REVISTA CULTURAL LOTERÍA No. 428

### ENERO - FEBRERO DE 2000

#### Nuestro Programa Cultural para el año 2000

Mensaje de la Directora General de la  
Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá ..... 5

#### 1. Temas de Ciencias Naturales y Medicina

*Bases intelectuales históricas de la Medicina Familiar* ..... 16  
*THOMAS P. OWENS J.*

#### 2. Estudios de Carácter Jurídico

*Integración y Soberanía* ..... 17  
*CÉSAR A. QUINTERO.*

*Panamá y las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 1999* ..... 27  
*EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY.*

*La lucha contra la corrupción y la experiencia del  
Ministerio Público Panameño* ..... 47  
*JOSÉ ANTONIO SOSSA RODRÍGUEZ.*

#### 3. Manifestaciones artísticas y culturales

*Evolución y aplicación práctica de la legislación  
panameña en materia de folclore* ..... 61  
*DONATHO BALLESTEROS ZARZAVILLA.*

*Las chinelas dentro del folclore panameño* ..... 81  
*JOSÉ BOLÍVAR VILLARREAL.*

#### 4. Documentación Nacional

*Mensaje Presidencial de José de Obaldía Orejuela,  
Vicepresidente Encargado del Poder Ejecutivo ante el  
Congreso Nacional de la Nueva Granada (Colombia) del  
día 1 de febrero de 1855* ..... 99

5. *Nuestros Colaboradores* ..... 118

## *Nuestro programa cultural para el año 2000...*



*Prof. María Ramírez de García*

### *Mensaje de la Directora General de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá*

Durante el año 2000 estamos empeñados en exaltar la Identidad Cultural y los valores espirituales de nuestra patria. Este programa incluye la conmemoración del Centenario de la Guerra Civil de los Mil Días y sus protagonistas, así como los centenarios del natalicio de varios panameños ilustres.

Nos referimos al Dr. Luis Carlos Prieto, eminente médico, quien consagró toda su trayectoria profesional a servir a las clases marginales, y especialmente los de las zonas rurales del país, así como al Centenario del Natalicio de Don Carlos Sucre Calvo, un profesional del Derecho que dejó una huella impresionante a través de su trayectoria civil en nuestra patria.

En este año estamos empeñados en presentar en nuestra revista, la reproducción de algunos documentos fundamentales de la Historia Nacional del siglo XIX, representativos de la trayectoria civil de Justo Arosemena, José de Obaldía, Tomás Herrera y Buenaventura Correoso.

En lo que respecta al período republicano haremos otro tanto con Pablo Arosemena, Arnulfo Arias Madrid y Belisario Porras.

En el caso específico del Dr. Arnulfo Arias, tres veces Presidente de la República, y cuyo centenario se cumple el próximo año, haremos una edición especial para reproducir sus discursos más importantes, así como una relación cronológica de su iconografía.

Convencidos de la trascendencia de las manifestaciones artísticas dentro de las expresiones de nuestra identidad, en cada una de las próximas publicaciones de las Revistas del año 2000, presentaremos de igual manera, las estampas de las obras más connotados de los clásicos de la pintura panameña.

A través de la Dirección de Desarrollo Social y Cultural organizaremos en el curso de este año 2000, una serie de fórums destinados a los estudiantes universitarios, para debatir algunos importantes eventos históricos de la patria panameña, como la conmemoración del Centenario de la Guerra de los Mil Días y sus protagonistas más sobresalientes.

Este programa cultural lo hemos iniciado ya con la presentación en la sede de esta empresa pública de una serie de distinguidos profesionales de nuestro país, sobre el tema **“Panamá y la comunicación interoceánica”**.

Tradicionalmente la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá ha colocado especial énfasis en divulgar nuestras expresiones artísticas y literarias, otorgándole un interés particular a nuestras manifestaciones folclóricas.

En este orden de ideas nuestra Dirección de Desarrollo Social y Cultural, promoverá en este año la Organización del Primer Concurso Nacional de Folclore, como un factor esencial en el reconocimiento de los valores artísticos de la música nacional.

Nuestro Concurso Nacional de Folclore, permitirá la participación de grupos populares de las diversas regiones del país.

Uno de los objetivos fundamentales de este evento artístico es despertar las inquietudes intelectuales hacia los estudios folclóricos e infundir el amor y el respeto a la cultura nacional panameña.

La propia Constitución Nacional en su capítulo IV, artículo 83, expresa que “el Estado reconoce que las tradiciones folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional, por lo tanto promoverá su estudio, y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones que lo adulteren”.

La Ley 4 del 28 de Enero de 1988, asigna al Ministerio de Educación la responsabilidad de fomentar la creación y desarrollo de agrupaciones de carácter folclórico en las diferentes instituciones públicas y privadas.

Uno de los aspectos mas significativos de nuestro folclore panameño, es sin lugar a dudas, las danzas y los vestuarios tradicionales, y la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá, les dará todo su apoyo a esta actividad mediante el desarrollo de este Concurso, que consideramos de especial importancia dentro del ambicioso programa cultural que llevaremos a cabo en el presente año.

*Profesora María Ramírez de García*  
*Directora General*

## ***“Bases intelectuales históricas de la Medicina Familiar”***

THOMÁS P. OWENS J.

*“Sin la historia no se sabe donde se está,  
y por tanto quien se es y donde se quiere ir y puede ir”*

Julian Marías.

La medicina es la única profesión que se origina por la simpatía de una persona por otra persona humana. Desde el momento en que un ser que sufre requiere del cuidado de otro y se alivia por el afán y quehacer de otro, a ese contacto inicial se le llama **Medicina**. A pesar de que el gran Leriche dijo: *“El único dolor soportable es el dolor ajeno”*, el individuo prehistórico reconoció que debía tratar de remediarlo y percibió la necesidad de hacer algo por el prójimo.

Se pierde en la historia quienes fueron los primeros médicos, pero no hay duda que fueron éstos, los shamanes, los hechiceros, los brujos y los curanderos. Sus poderes mágicos aliviaron los males del cuerpo y del alma y no fue sino hasta unos 2000 años antes de Cristo, cuando se percibe en Mesopotamia, en el Valle del Nilo, por medio del Código de Hammurabi, una clara visión de las funciones del médico primitivo empírico, con *“Especialización”* en tratar trastornos del ojo, del intestino, de órganos internos u otros. Los especialistas o expertos en la medicina no volvieron a reaparecer sino en la primera mitad del siglo 20.

Es así como al Médico se le adscribe un núcleo ancestral o un centro medular, profundo y casi imperceptible, luego un extracto cultural, su cultura médica, y externamente una corteza de especialización médica, como lo señala Ceitlin.



Tomado de Ceitlin

El núcleo ancestral de hechiceros y curanderos es abarcado por la cultura médica, hoy científica, académica y universitaria que le da los matices inherentes al médico moderno. Fácilmente una corteza, a veces desproporcionadamente gruesa, le imprime un cariz particular de experto al galeno. ¿Por qué cuando nos indagan sobre nuestra profesión, respondemos: “*Ginecólogo o Reumatólogo*”, y no Médico, mientras que un Ingeniero Eléctrico o Abogado Criminalista contesta simplemente “*Ingeniero o Abogado*”?

Stephens, hace unos lustros, profundizó sobre el centro medular del médico, en este caso, el Médico Familiar y anota que este profesional es visto con temor por los especialistas del hospital, pues es un “*hereje*” entre los médicos, ya que puede caer en la hechicería o la medicina tradicional cuando menos se espera. Este nuevo médico, afirma el autor, adora a otros dioses en otros altares, como son los de la reconciliación, la bondad, la piedad y la vida, sin dejar de lado la ciencia moderna y lo actual.

Los albores de la Medicina Occidental, como la conocemos hoy, se dan en la vieja Grecia durante seis siglos, esta medicina de empirismo, ligada estrechamente a la Filosofía, nunca mostró un lindero preciso entre la Medicina y la Filosofía, ni entre Ciencia y Arte.

De esta época Helénica, con luminarias como Hipócrates y Heródoto, como Platón, Aristóteles, Hezófilo y Erasistrato, así como los de la Escuela de Alejandría, provienen las dos grandes vertientes que hasta hoy día prevalecen como paradigmas de la práctica médica, la Escuela Isleña de Cos y la de Tierra Firme de Knidos. Mc Whinney nos compara ambas orientaciones en el cuadro siguiente:

**Escuela de Cos**

Organismo y Enfermedad  
Individualismo

**Escuela de Knidos**

Organo y Enfermedad  
Clasificación

Concreta  
Regímenes  
Holística  
Hipocrática  
Sydenham  
Balint  
Engel

Abstracta  
Remedio específico  
Reduccionista  
Galénica  
Virchow  
Tecnología  
Subespecialistas

Podemos, por cuenta nuestra, elaborar otras características propias de cada paradigma, a saber:

#### **Escuela de Cos**

Biopsicosocial  
Dolencia  
Contexto  
Promoción, prevención  
Teoría sistémica de Miller  
Reverberaciones  
Causas multifactoriales  
Explicación sencilla  
Exámenes escuetos  
Salud y vida  
Continuidad  
Probabilidades

#### **Escuela de Knidos**

Biológica  
Enfermedad  
Órgano  
Patología  
La física de Newton  
Acción - Reacción  
Causa única  
Explicación compleja  
Exámenes exhaustivos  
Enfermedad y muerte  
Lo episódico  
Posibilidades

Al morir Galeno, 200 años después de Cristo, se inicia la Edad Media, con largos años de oscurantismo, aunque hubo algunos intentos de academización de la medicina con creación de Universidades y bosquejos de escuelas de medicina. De esta remota época son los centros del saber de Bologna, Napoles, Salerno, París, Montpellier, Coimbra, Salamanca, Oxford y Cambridge.

El Renacimiento, con su cima en Leonardo, Durero, Rafael y Miguel Ángel, activa nuevamente el saber humano en todos los ámbitos, y estos hombres universales, aunque no-médicos, expertos dibujantes y artistas, influyen sobre otros que investigan, disecan cadáveres, ejecutan autopsias y originan textos y atlas de Anatomía. Aquí aparece Silvio en París, Vesalio en Bruselas, Eustaquio en Roma, Falopio en Padua y Arancio de Bologna. El médico de entonces es principalmente médico de ciudades grandes, médico de las cortes, médico de los adinerados. En el Continente Americano, particularmente en las colonias del Norte, los médicos en el siglo XVIII, graduados como tal o empíricos, practicaron como médicos plurifacéticos,

como cirujanos, como clínicos, como parteros o como consejeros. A inicios del siglo XIX se usó por primera vez, el término "**Práctico General**", en un número de la revista Lancet. Por esto nos dice Mc Whinney que el médico general "*General Practitioner*", nació en América en un siglo, pero se le dio ese nombre al siglo siguiente.

El siglo XIX fue el siglo del Médico General, pero hacia fines del mismo, consolidada la Revolución Industrial, se fundó por Sir William Osler, la **Escuela de Medicina Johns Hopkins** en Baltimore, bajo el modelo germánico de profesores especialistas con dedicación exclusiva hacia 1889.

El mismo Osler crea la nueva especialidad de Pediatría en 1892.

En los inicios de éste siglo, en 1910, aparece el informe Flexner, por medio del cual se transforma la educación médica en Norteamérica. Se disolvieron un gran número de las 155 escuelas de medicina y se consolidan en base a un curriculum de Pregrado en dos etapas: Premedicina y Medicina, con una carrera médica dictada por especialistas o expertos dentro de departamentos, con rotaciones clínicas en los hospitales universitarios y con un énfasis en la investigación. El antiguo médico de cabecera como tutor, fue erradicado de las corrientes académicas y dejado fuera del contexto de la docencia médica. El estudiante se quedó sin una figura a quien imitar como practicante de la medicina y sin las grandes experiencias de quienes desarrollaron la atención primaria de salud.

En Europa ya existía una tradición de "práctica general". Quizá fue Eduardo Jenner, hace dos siglos, el primer "*especialista en Medicina General*" con su estudio de la vacuna antivariolosa, la anafilaxis, la fiebre reumática, las flores y las plantas y gentes de su región. Un siglo después, también en Inglaterra, floreció la época del "*verdor de la Epidemiología*", particularmente con dos médicos generales como lo fueron Sir James Mackenzie y William Pickles. Mackenzie, quien atendió el parto de Pickles, es considerado por algunos como el Padre de la Cardiología, por haber sido un estudioso de la función cardíaca y los factores de riesgo coronario, lo mismo que por sus conclusiones sobre lo prospectivo y sobre la benignidad de la arritmia sinusal. Pickles, quien atendió pacientes en los alrededores de Wensleydale durante 50 años, considerado Padre de la Epidemiología moderna, fue un sencillo y académico Médico General; inglés, estudioso del Herpes Zoster y su relación con la Varicela, la Hepatitis, la Disentería y del Sarampión.

Transcurrió medio siglo para que la sociedad y los propios médicos captaran el valor y la clave de la práctica general. En 1923 Peabody escribió

que parecía que desaparecía el Médico General y se transformaba en un agente de pacientes del especialista; y en 1930, el mismo Flexner anotó que la excelencia clínica se disolvía al fragmentar la atención de pacientes por expertos de órganos.

Balint, en el sur de Inglaterra, en la década del cincuenta, estudia cuidadosamente al Médico General inglés y dedica su vida a la pesquisa de la relación médico - paciente, al comportamiento del médico, al contexto del padecimiento, a la "droga" llamada médico y a la creación de grupos de discusión, los "Grupos Balint" para catarsis entre colegas.

En el año de 1947 se funda la Academia Americana de Medicina General, engendrada por 150 Médicos Generales, que se transforma en la pujante organización: **Academia Americana de Médicos Familiares**, en el año de 1969.

Estos Médicos precursores se percataron de que para rescatar la práctica general tradicional, había que crear la disciplina médica de Medicina o Práctica Familiar, la cual tendría que cumplir con las premisas básicas de: poseer un campo muy suyo de conocimientos, un área propia de acciones, un adiestramiento riguroso de posgrado y un rico componente de investigación, como lo describe Richardson en 1975.

Los siguientes 20 años (1947-1967) se traducen en la primera generación de Médicos de Familia, mayormente autodidactas, de una visión asombrosa y un cúmulo de vivencias que crearon los cimientos de bases intelectuales y de epistemología de la nueva disciplina médica de Medicina Familiar.

Esta no se crea como el Ave Fénix, por generación espontánea, ni por fragmentación de otra, sino como transformación de la práctica general tradicional, lo que llamó Pisacano, la "*metamorfosis de la práctica general*".

En 1996 se presentaron tres informes claves para el desarrollo de la Medicina Familiar en Norteamérica:

- 1) El informe Folsom, donde se recalca que todo ciudadano debe tener un médico personal de cabecera;
- 2) El informe Miller, donde se insiste en la creación de un médico primario que ofrezca atención integral, continua y diferente y;
- 3) El informe Willard, en el cual se define el programa de adiestramiento de este médico y la creación de una colegiatura o "Board" de Medicina Familiar.

Una pléyade de médicos creadores son los artífices de la nueva disciplina médica: Huygen, en Holanda, con su experiencia comunitaria que se traduce

en su obra sobre las familias de sus pacientes con nombres de flores en 1978; Farley y Haggerty con sus pasantías de Medicina Familiar; Gayle Stephens, Lynn Carmichael y Jack Medalie, eruditos, profundos y creativos, también en Norteamérica; John Fry y Julian Tudor Hart en Inglaterra y Gales, quienes siguieron la transformación que inició Balint; McWhinney, Apóstol de la Medicina Familiar, con su grupo de expertos canadienses como Brennan, Hennen, Shires y Moira Stewart; Smilkstein, Rakel, Taylor y Geyman, creadores de iniciativas y jerarquización académica de la disciplina en Estados Unidos; Zurro y su grupo en España, todos colaborando en el parto eutócico de la disciplina de Medicina Familiar.

La Medicina Familiar se origina como una idea cuyo tiempo había llegado y siguió en el Norte los pasos que, según Stephens, debía llevarla al sitio académico que había perdido: en el inicio una etapa política, luego una administrativa, para finalizar en su etapa académica. Dentro de la atención médica primaria, que es el género y ésta es una de sus especies, sin duda alguna la primordial.

La Medicina Familiar, una especialidad de inserción social, como hemos visto, se origina por la presión política de los grupos organizados de la sociedad, quienes percibieron que en un corto lapso, la Medicina Norteamericana pasó de obstinada escasez a excesos exagerados, sin haber pasado por una suficiencia feliz, como lo expresó Paul Starr. Los pacientes se encontraban insatisfechos con el cuidado médico y su despersonalización, sin una alianza médico - paciente y muchas veces una dilución de responsabilidad o una colusión de anonimato, tan bien descrita por Balint hace 40 años.

En los inicios de la década del sesenta, Kerr White presentó su investigación sobre mil ciudadanos mayores de 15 años de edad en una población determinada.

Durante un mes, escogidos al azar, 750 presentaron síntomas, pero solamente 250 fueron a consulta médica con el médico general de cabecera. De éstos, nueve tuvieron que ser hospitalizados, cinco fueron enviados a un experto y uno fue hospitalizado en un centro de tercer nivel. Este trabajo causó un revuelo dentro de la comunidad que expresó muy elocuentemente lo trastocado de la atención médica y la educación médica.

Una década después del trabajo de White, Carmichael presentó sus experiencias en cuanto a la consulta externa en Medicina Familiar, el "*Modelo de Carmichael*", donde en una muestra tomada al azar, de 100 consultas, clasificó el 50% como con Patología y 50% sin Patología. Del

50% con Patología, unos 35 pacientes presentaban Patología autolimitada, 10 pudieron ser tratados por el Médico Familiar y 5 tuvieron que ser enviados a un consultor.

Del 50% sin Patología, 35 pacientes sufrieron problemas de orden psicosocial. 10 asistieron para procedimientos preventivos y 5 fueron por problemas de orden administrativo. A éstos últimos los denominó "**modelo de adversario**".

El 15% con Patología progresiva lo llamó el "**Modelo Biológico**". Todos los restantes, un 80% (autolimitados, preventivos, administrativos) los llamó "**Modelo relacional**". El meollo de la atención primaria, el "**Modelo relacional**" es la clave de la práctica familiar, y el campo del quehacer principal de este nuevo personaje, el Médico Familiar.

El Médico Familiar se percató que muchas veces era más importante saber por qué visitaba el paciente al médico y por qué, en ese momento, el diagnóstico era preciso.

Mc Whinney advirtió siete razones por las cuales existía la consulta médica: por **límite de tolerancia** (un dolor severo), por **límite de ansiedad** (un temor especial y particular) por **agenda escondida** o conducta señal (Heterotético), por un **problema administrativo** (modelo de lo adversario de Carmichael), por **oportunidad** (receta para su madre), **sin enfermedad** (consejería o catarsis) o finalmente, el paciente que hace la consulta por una razón y se encuentra otro padecimiento (**lantánico**)

La esencia de la Medicina de Familia es considerar no al individuo humano, sino a la familia como unidad de acción. Para practicarla habrá de producirse en el médico y en su equipo de salud un cambio de actitud, escribe Huygen hace 25 años. A pesar de que las características de este médico deben ser muchas, se toma como base los elementos de una **Atención Primaria de Salud**, como describe Zurro en su texto de 1999:

- Atención Integral
- Atención Integrada
- Atención Continuada
- Atención Permanente
- Acciones Activas
- Accesibilidad
- Acción en Equipo
- Trabajo comunitario y comunicativo

Si resumimos estas actividades fundamentales, se pueden sintetizar en los cuatro componentes que describe Egger en el texto de Taylor:

1era función:	Intercesor del paciente
2da función:	Educador del paciente
3era función:	Manejo de síntomas
4ta función:	Promotor de salud

El médico formado como Médico Familiar sería el Ombudsman entre los médicos. Sería un experto en la consulta externa, en prevención y promoción de salud y sobre la familia, ya que, como muy bien dijo Richardson en 1945: "*La familia es la unidad del padecimiento porque es la unidad de la vida*".

En este contexto, la esencia de la práctica familiar es considerar que la familia es la unidad, lo cual es el nivel de aplicación; que la familia es más que la suma de sus miembros individuales y que ésta se comporta como un sistema en base a la teoría de los sistemas biológicos de Miller.

Todavía muchos de nuestros métodos diagnósticos, temas positivos y la estructura de la profesión médica, aun vienen como resabios del Renacimiento.

El siglo XVII fue el siglo del genio. Fue el siglo de Galileo, de Newton, de Bacon, de Descartes, de Sydenham y de Locke; estos dos últimos, médicos y amigos, quienes visitaban pacientes juntos y así establecieron esta conexión, increíble y estrecha, entre la Medicina y la Filosofía. Pero la medicina actual requiere un nuevo método clínico y esto hace que ahora se insista en nuevos paradigmas, basados en la persona y con una medicina basada en la evidencia, la Medicina de Balint y la orientación de Sackett, a diferencia de la tradicional "*medicina basada en la enfermedad*" o "*basada en el médico*".

Durante la última década del siglo XX las organizaciones que tienen que ver con la salud en todo el orbe, han retomado con nuevos bríos los conceptos emitidos en Alma Ata en 1978. Así se definió, por la Organización Mundial de la Salud, al médico de cinco estrellas, a saber, aquel que fuese proveedor de atención primaria integral, tomador de decisiones, buen comunicador, líder de su comunidad y miembro de un equipo de salud.

En el documento "*Hacer que la Práctica Médica y la Educación Médica sean más adecuados a las necesidades de la gente, la contribución del médico de familia*", de 1994, se ofrecen una serie de recomendaciones como son:

- Aceptar que la atención en la salud debe cambiar.
- Definir el estatus y el rol de los médicos de familia.
- Reconocer la medicina familiar como una disciplina especial.
- Estimular a todos los pacientes a que se identifiquen con un médico de familia individual.

Hacer que los médicos de familia demuestren continuamente su competencia al usar métodos válidos y confiables de autoevaluación.

- Utilizar médicos de familia bien entrenados para proveer una asistencia más calificada y costo-efectiva.
- Para proveer niveles de prácticas apropiadamente, se debe utilizar el análisis de las necesidades de la gente, basada tanto en la comunidad como en la práctica.

Todos los países deben proveer entrenamientos en postgrados, específicos en Medicina Familiar.

- La Educación Médica Continua debe estar centrada en el perfeccionamiento del desempeño.
- Debe ponerse más énfasis en la investigación basada en la población, en servicios de salud y en la Atención Primaria.
- Se debe reunir y diseñar información y ejemplos de excelencia.

*"Modelo relacional", "causa de la consulta", "apego o bonding", "misión apostólica", "paciente heterotético", "visión holística", "paradigma biopsicosocial", "más síntesis que análisis", "alianza médico-paciente", "más dolencia que enfermedad", "excelencia clínica", "medicina basada en la persona", "problemas indiferenciados", "carrera de padecimiento", "estructura y dinámica familiar", "círculo familiar", "ciclo de vida familiar", tales serán los términos y las frases de nuestra nueva "Medicina Familiar".*

# **Integración y Soberanía**

**CÉSAR A. QUINTERO**

El concepto de integración regional de países - comúnmente denominado integración- ofrece una evidente generalidad y amplitud. Ello se debe, no sólo a las distintas clases y formas de "integración" que el vocablo abarca, sino también a las diferentes etapas y modalidades de cada una de dichas clases y formas. Entre las distintas clases de integración que el concepto incluye, tenemos la cultural, la social, la económica y la política.

A su vez, cada una de ellas puede asumir varias formas y, dentro de éstas, presentar especiales modalidades y pasar por distintas etapas.

En efecto, la llamada integración cultural de un grupo de países puede ir desde la afirmación de una preexistente similitud de ideas y creencias fundamentales, hasta el establecimiento de una total y completa uniformación del sistema educativo en todos los niveles.

En lo social, puede variar desde la exaltación de ciertos modos de vida común, hasta la adopción de una sola e idéntica vida colectiva.

En cuanto a lo económico, que es donde la integración presenta más variadas formas y etapas, pueden darse casos, entre muchos otros, de una simple asociación condicionada de libre comercio; de un mercado común restringido a ciertas actividades y productos; así como la total integración económica de un grupo de Estados.

Y en lo político- que sin duda entraña la etapa superior de un proceso integracionista - caben también gradaciones, pues tal clase de integración podría consistir tan sólo en una vaga forma de coordinación jurídico-política; pero asimismo, podría llegar a una asociación internacional, a una confederación de Estados independientes, y, por último, a una federación.

En este caso, ya no podría hablarse de Estados asociados ni confederados, pues éstos desaparecerían al dar nacimiento a uno nuevo

que, según las circunstancias, podría ser multinacional, e incluso, nacional, si llegara a unificar antiguos Estados con las mismas características de una nacionalidad esencial.

Los ejemplos aducidos bastan para demostrar que el término “*integración*” designa un proceso - que puede hallarse en distintas etapas y referirse a varias actividades y no una situación consumada y uniforme para todos los casos.

No obstante, muchas personas parecen hablar de integración como un concepto de soberanía, ya sea para argüir que aquél y éste son incompatibles, o bien para sostener que son conciliables.

De esta manera ha surgido el problema objeto de esta ponencia. Pero, antes de abordarlo, es preciso aclarar un poco más qué se entiende por integración y precisar qué es soberanía.

Como ya se ha indicado, el vocablo integración -en su novísimo sentido- es una forma abreviada de designar lo que podría llamarse integración regional de países. Y, a su vez, esta expresión podría definirse como un proceso de complementación, primordialmente económica, de varios Estados que se hallan en una misma gran región y en una misma similar etapa de desarrollo.

Dicho proceso, como también se ha visto, puede ir desde elementales formas de coordinación cultural y social y de cooperación económica y política, hasta la fusión jurídica de los países integrados, con la consiguiente desaparición de los Estados originarios y el advenimiento de un nuevo Estado.

Esto último exige, a su vez, precisar el concepto de Estado, por lo menos especificando sus elementos esenciales y, en especial, el que interesa por su relación con la integración, o sea, la soberanía.

El derecho internacional y la ciencia política señalan como elementos esenciales del Estado: el territorio, la población, el gobierno y la soberanía.

A fines del pasado siglo, sin embargo, algunos exponentes de la llamada teoría realista del Estado (según la cual éste consiste en los gobernantes) impugnaron la soberanía, especialmente en su aspecto interno, porque veían en ella un derecho subjetivo de dictar órdenes incondicionales y de no recibirlas de nadie.

Desacreditada hoy esta teoría, surgió otra por parte de ciertos sectores, particularmente en algunos poderosos Estados, que critican, no ya la

supuesta soberanía de los gobernantes, sino la del Estado mismo, que es la auténtica.

Empero, los tres primeros elementos citados no bastan para configurar el concepto de Estado, ya que hay muchas otras colectividades jurídicas -como el municipio, la provincia y las unidades federadas de un Estado federal- que poseen territorio, población y gobierno, pero que no pueden ser consideradas como Estados.

Conscientes de esta realidad, tales sectores se han visto forzados a utilizar otros términos y conceptos para referirse a ese cuarto elemento que es, en verdad, el que diferencia al Estado de cualesquier otra institución. Así, hablan de independencia, de autonomía, de igualdad jurídica e, incluso, de autarquía. Pero estos términos, exactos para calificar otras instituciones y realidades jurídicas o económicas, son inadecuados para designar la cualidad diferenciadora del Estado. De ahí que algunos hayan optado por hablar de una “nueva clase” de soberanía. De esta suerte, al par que impugnan el concepto clásico, emplean el término para referirse a esa característica privativa del Estado, que ningún otro vocablo ha llegado a designar con mayor exactitud y propiedad.

Entre estos está Kelsen, para quien el Estado, como todas las demás instituciones de poder, sólo es un conjunto de normas jurídicas. En consecuencia, la soberanía vendría a ser la cualidad de un ordenamiento jurídico supremo. De ahí que, para este autor, el ordenamiento jurídico llamado Estado es soberano si por sobre él no existe otro ordenamiento jurídico. De acuerdo con el mismo autor: “El único orden que podría suponerse como superior al orden jurídico nacional, es el orden jurídico internacional.” Por tanto, según Kelsen: “El problema de si el Estado es soberano o no, coincide con el de si el derecho internacional es o no un orden superior al derecho nacional.” (Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, trad. española, México, 1950, p. 405).

Esta teoría ha sido criticada por su exagerado logicismo, por su carácter rígidamente monista y porque, al concebir la soberanía y el Estado mismo como meras fórmulas jurídicas, ignora los poderosos factores económicos, sociales, políticos y éticos que integran al Estado como colectividad existencial y a la soberanía como su esencial característica.

Nótese, sin embargo, que, según el referido autor, el único ordenamiento que “podría suponerse como superior” al del Estado, sería el internacional. Habla, pues, en forma condicional. No dice que dicho ordenamiento es superior al del Estado y, mucho menos, que el ordenamiento de un Estado pueda prevalecer sobre el de otro.

Por otra parte, es preciso advertir también que Kelsen no objeta el concepto de soberanía, ya que ella ha de radicar en aquel ordenamiento que sea supremo y éste, según su tesis, bien puede ser el ordenamiento internacional o el estatal.

Sin embargo, su teoría, en extremo formalista, ha dado asidero a quienes, acomodándola a sus intereses o preferencias puramente políticas, pretenden cohonestar el intervencionismo, incluso armado, de ciertas grandes potencias en la vida interna de Estados débiles e inermes.

Es muy sintomático que los partidarios de la intervención de los Estados poderosos en la vida de los débiles, sean hoy los más enconados adversarios del concepto de soberanía.

Desde luego, sus críticas llevan el ropaje de supuestas aspiraciones altruistas. Arguyen tales personas que la soberanía nacional constituye el más grande obstáculo para la cooperación entre las naciones, para el desarrollo del derecho y los organismos internacionales y, por supuesto, para la formación de mercados comunes y para las integraciones regionales de países. Incluso un típico exponente de esta línea de pensamiento ha llegado al extremo de afirmar que *“el enemigo de la paz hoy día es el Estado soberano”*. Y otro, de la misma escuela, ha sostenido que la noción de soberanía sirvió de fundamento teórico a la agresión nazista de 1939 que desencadenó la segunda guerra mundial.

Ante semejantes ataques contra un tradicional y universal concepto jurídico, es necesario, por fin, deslindarlo.

Según Hans Morgenthau -célebre autor norteamericano que no se distingue precisamente por simpatizar con la independencia de las naciones débiles- la soberanía significa *“autoridad suprema de cada nación dentro de su territorio”*. Indica, asimismo, que, en consecuencia, ninguna nación tiene el derecho de decir a otra qué normas debe dictar o aplicar. *“El derecho internacional”* -agrega- *“es un derecho entre entidades coordinadas y no subordinadas”*. *“Las naciones”* -continúa- *“están subordinadas al derecho internacional, pero ninguna lo está a otra; o sea, que son iguales”*. Y añade: *“Por tanto, cuando el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas declara que la Organización se basa en el principio de la igualdad soberana de sus miembros, su lenguaje redundante tiene por objeto acentuar la importancia que atribuye al principio de soberanía y a su corolario lógico, el principio de igualdad”*.

Luego de estas categóricas afirmaciones, el conocido autor da una definición de soberanía que -salvo la modalidad norteamericana de usar el

término **Nación** en vez de **Estado**- merece ser aceptada sin reservas. *“Soberanía”* -dice- *“es la suprema autoridad jurídica de la nación para dictar y aplicar el derecho dentro de su territorio y entraña, en consecuencia, independencia de la autoridad de cualquier otra nación e igualdad ante el derecho internacional.”* (Morgenthau, Haus J., Politics among Nations, New York, 1962, p. 318).

A esta definición podrían agregarse, desde luego, muchas otras coincidentes, pero ella y la autoridad, actualidad y nacionalidad de su autor, bastan para destacar ciertas notas esenciales de la soberanía nacional, a saber: a) Que todo Estado es supremo dentro de su territorio; b) Que ningún Estado puede ejercer poder en el territorio de otro; c) Que el derecho internacional descansa sobre estos dos postulados de la ciencia política y, por tanto, sobre el principio de la igualdad jurídica de los Estados.

Evidentemente, estos postulados y principios favorecen mucho más a los Estados débiles que a los poderosos, ya que éstos no necesitan de la protección jurídica que la soberanía significa, pues su propia fuerza impide cualquier injerencia extraña en sus asuntos internos; y porque son los Estados fuertes, y nunca los débiles, los que pueden y suelen intervenir en la vida interna de otros Estados.

Siendo todo esto así, resulta harto difícil entender y compartir la tesis de quienes dicen ver en la soberanía un obstáculo para la armonía entre las naciones y de quienes, como se ha visto, incluso la consideran fuente propicia para la agresión y la guerra.

Por otra parte, la soberanía no descarta, ni mucho menos, las obligaciones internacionales. Por el contrario, éstas surgen, precisamente, de tratados libremente concertados entre Estados, es decir, entre entidades soberanas. Pues, las que no lo son - como es el caso de los llamados “estados” federados o “asociados”- no pueden obligarse internacionalmente.

Queda, sin embargo, todavía por resolver el problema objeto de esta ponencia, o sea, el de si la soberanía estatal impide o dificulta las integraciones regionales de los Estados.

Esta cuestión, tal como acaba de plantearse, es demasiado amplia y no admite una respuesta absoluta. Para resolverla habría, ante todo, que determinar la clase de integración y el grado en que se establece. Así, las integraciones puramente culturales y sociales, por ejemplo, en nada afectan la integridad soberana de un Estado. La propia integración económica -que es la esencial- no priva ni disminuye por si misma la soberanía de los Estados

participantes. Por eso, Michel Gaudet, Director General del Servicio Jurídico de los Ejecutivos de las Comunidades Europeas, ha expresado: "la originalidad de las Comunidades Europeas no consiste en privar de las prerrogativas esenciales de su soberanía a los Estados miembros. La composición y competencia de los órganos comunes, si bien inusitadas, no menoscaban la autonomía política de los Estados miembros; constituyen más bien, los instrumentos nuevos de una cooperación eficaz entre naciones comprometidas a crear, entre ellas, una solidaridad económica racional." (Gaudet, Michel, "Información sumaria sobre la cuestión constitucional en los seis Estados miembros de las Comunidades Europeas". Trabajo presentado a la Mesa Redonda sobre "La Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, febrero de 1967).

En principio, pues, sólo la integración política -que, como se ha indicado, sería la última etapa de un proceso de integración encaminado a fusionar los Estados miembros-menoscabaría la soberanía individual de éstos e, incluso, podría extinguirla al producirse la fusión total. Pero, aun en este caso, la soberanía misma no desaparecería, sino que quedaría localizada en la entidad que de dicha fusión surgiera. Y su soberanía podría, incluso, ser nacional, si se trata de países con las mismas características sociológicas inherentes a la nacionalidad, como sería el caso, por ejemplo, de los países centroamericanos y podría ser el de todos los países de Hispanoamérica.

Por otra parte, cabe advertir que sólo a través de tratados puede un grupo de países acordar un sistema de integración. Por tanto, sólo Estados, esto es, naciones o países soberanos, pueden integrarse en cualquier grado o forma, ya que sólo éstos pueden obligarse internacionalmente por medio de tratados.

Sin embargo, las autoridades constituidas de un Estado con régimen constitucional, tienen limitada su capacidad para concertar tratados. Tales autoridades sólo pueden celebrar aquella clase de tratados que expresa o implícitamente permita la Constitución del respectivo Estado.

Por consiguiente, surge el problema de si las autoridades constituidas de un Estado cuya Constitución descansa sobre el principio clásico de la soberanía, pueden celebrar un tratado de integración regional que, por ejemplo, cree autoridades regionales con competencia para dictar normas que obliguen a dicho Estado y a sus propios habitantes.

Lo cierto es que la amplitud de la facultad de contratar internacionalmente, por parte de las autoridades constituidas, no depende

de la intensidad con que la Constitución consagre el principio de soberanía nacional, sino de las disposiciones específicas que aquélla contenga o deje de contener. Podría, así darse el ejemplo de una nación con muy poca independencia, cuya Constitución, sin embargo, dijera que dicha nación no puede ingresar a ninguna integración regional o mercado común. En tal caso, las autoridades constituidas de ese país no podrían celebrar tratados a este respecto, a menos que la Constitución fuera reformada, a fin de permitirlos.

En cambio, la Constitución de un Estado podría exaltar la soberanía de éste en los términos más absolutos y establecer, no obstante, que el mismo puede participar en procesos de integración con países afines, para fortalecer, precisamente, su independencia frente a otro u otros Estados, que constituyan una amenaza para su integridad soberana. En este caso, las autoridades constituidas no tendrían impedimento jurídico alguno para celebrar tratados del indicado carácter.

Y puede ocurrir, como en efecto ocurre en la mayoría de las Constituciones de los Estados latinoamericanos, que éstas no contengan disposiciones concretas sobre su posible ingreso a procesos de integración regional.

A este respecto, la Mesa Redonda de Bogotá sobre "La Integración de América Latina y la cuestión constitucional", llegó a las siguientes conclusiones:

1. *"Las disposiciones constitucionales latinoamericanas vigentes que rigen la actuación internacional del Estado no son incompatibles, en materia de principios, con la atribución a organismos internacionales de competencias para tomar decisiones erga omnes, en asuntos relacionados con el ordenamiento económico y social comunitario latinoamericano que se contempla."*
2. *"La atribución de competencias de esa naturaleza a tales organismos, en condiciones de igualdad y reciprocidad, lejos de menoscabar o afectar en modo alguno la soberanía nacional, que todas las Constituciones latinoamericanas proclaman, configura, por sí misma, un acto típicamente soberano, propio del ejercicio coincidente de la soberanía de varios Estados para beneficio común de sus pueblos."*
3. *"Por lo tanto, en materia de principios, no habría incompatibilidad constitucional en la conclusión de un tratado constitutivo del*

*proyectado mercado común latinoamericano, sujeto a la aprobación de los órganos competentes del Estado según lo prescriban sus Constituciones respectivas, mediante el cual se atribuyan a órganos de dicho mercado común competencias de la naturaleza a que se hace referencia.”*

La circunstancia de que los miembros de la Mesa Redonda de Bogotá interpretaran en este caso el silencio de las Constituciones latinoamericanas como permisivo, no significa, desde luego, que desestimaran la regla de derecho según la cual las autoridades constituidas de un Estado sólo pueden hacer lo que la Constitución y las leyes del mismo les autorizan. Por el contrario, dicha Mesa estimó, correctamente, que la competencia, por parte de las autoridades constituidas, de concertar convenios de integración regional se encuentra dentro de las facultad general de las mismas para celebrar tratados que no afecten la soberanía ni la integridad territorial de sus respectivos Estados.

Con todo, es de desear que en las Constituciones latinoamericanas se inserte, como ya ha ocurrido en algunas, una disposición específica que permita a los órganos competentes del Estado concertar tratados o compromisos, a fin de que instituciones regionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración de las naciones latinoamericanas, ejerzan, sobre bases de reciprocidad, determinadas facultades o competencias.

La atribución de dichas facultades o competencias a autoridades regionales no puede lesionar la soberanía estatal ni entrañar una amenaza a la independencia y seguridad de los respectivos Estados, siempre que sean acordadas en plan de completa reciprocidad y se trate de naciones afines, por su tradición, cultura, economía y grado de desarrollo. En cambio, la misma o similar atribución de facultades o competencias, por parte de uno o más Estados, a otro Estado de muy superior poderío y desarrollo o a una entidad u organización internacional dominadas por un Estado muy poderoso, sí atenta contra la independencia y soberanía de los Estados débiles que concedan tal atribución.

Por eso, los procesos de integración deben circunscribirse a naciones de una misma región, unidas por las mismas tradiciones y cultura, y que se hallen en un mismo o similar grado de desarrollo.

Y sólo Estados efectivamente soberanos pueden llevar a cabo procesos de esta naturaleza, los cuales, lejos de enervar la soberanía de los mismos, la consolidarían.

No es, por ello, una paradoja que la Francia del Mercado Común Europeo goce hoy de un grado de soberanía efectiva que nunca antes tuvo. Y tampoco resulta contradictorio que su nueva Constitución, a diferencia de las dos últimas que la precedieron, proclame expresamente su "adhesión a los principios de la soberanía nacional de acuerdo con la definición establecida en la Declaración de 1789"... Es decir, la actual Constitución de Francia -que podría llamarse la Constitución francesa del Mercado Común- consigna, nada menos, que la soberanía en su forma radical y clásica.

Sin embargo, algunas de las agencias interamericanas parecen querer aprovechar todos sus estudios e informes sobre el Mercado Común Latinoamericano para deprimir el concepto de soberanía nacional. La lectura de algunos de tales trabajos, da en ocasiones la impresión de que sus autores están más interesados en impugnar la soberanía de los Estados Latinoamericanos, que en favorecer su integración. Pues, no vacilan, a veces, en atribuir el poco éxito que hasta ahora han tenido los esfuerzos integradores, a lo que califican de obstinada adhesión a la soberanía. Pareciera ser que la consigna que reciben ciertos técnicos de algunos organismos interamericanos es la de combatir, en todo caso, la soberanía nacional.

Semejante actitud es, sin duda, aberrante y dolosa. Las dificultades en torno a los esfuerzos de unificación de los países latinoamericanos, nada tiene que ver con su soberanía. Más bien se deben al hecho de que nuestros pueblos no son dueños de sus principales recursos naturales y no gozan, por tanto, de auténtica independencia económica. De ahí que la **idea fuerza de soberanía** haya sido la principal salvaguardia de la integridad institucional latinoamericana. Y, naturalmente, ciertos círculos agresivos y sus servidores no pueden menos que mirar con aversión esta valla jurídica y moral contra sus designios.

La alusión a la referida actitud no significa que el proceso de integración latinoamericano haya de conducirse con hostilidad hacia ninguna gran nación, ni que nuestros países excluyan el concurso bien intencionado de naciones no pertenecientes a la región. Por el contrario, lo ideal sería que dicho proceso se condujera en plena armonía con las grandes naciones desarrolladas, en especial con las que se hallan en este Hemisferio. Pero, resulta insoportable que ciertos círculos en algunas de esas naciones se empeñen en desnaturalizar los proyectos de integración latinoamericana supeditándoles a sus intereses.

Por eso es preciso combatir todo planteamiento que propugne la disminución de la soberanía de los Estados Latinoamericanos, como condición previa para impulsar su proceso de integración. Pues, de aceptar semejante tesis, nuestros países correrían el riesgo de quedarse sin soberanía y sin integración.

La soberanía individual de las naciones latinoamericanas sólo podría experimentar una crisis natural cuando éstas llegaran a la etapa, aún lejana, en que, tras la realización completa de su integración económica, surgiera la posibilidad de una fusión política entre algunos o todos los actuales Estados de la región. Y tal fusión, a pesar de su lejanía en el tiempo, no puede menos de constituir una aspiración suprema que, de realizarse, produciría una Federación Latinoamericana con plena y auténtica soberanía frente a los demás Estados del mundo.

### CONCLUSIONES

1. La integración regional de países es un movimiento contemporáneo que se caracteriza como un proceso en continua evolución y no como un status rígido y uniforme para todos los casos.
2. Las integraciones culturales y sociales, que representan la primera etapa lógica de un genuino proceso de integración regional, deben propender a la afirmación de la personalidad, dignidad e integridad de los países en vías de superiores etapas de integración.
3. La integración regional económica no menoscaba la soberanía de los Estados miembros, siempre que cada uno de ellos conserve su personalidad jurídica internacional.
4. La integración económica, en sus diferentes etapas y grados, es la integración por excelencia y su total realización puede conducir a ciertas formas de efectiva integración política.
5. La integración política, que puede ser la última etapa de un proceso de integración regional, no extingue la soberanía de los países miembros, si estos adoptan alguna forma de asociación, liga o confederación. Y si se fusionan políticamente, formando una federación, la soberanía individual de cada uno de ellos se desplazaría hacia la entidad federal que sería un nuevo Estado plenamente soberano.
6. Los procesos de integración, cualesquiera sean su clase, forma o etapas, deben circunscribirse a países de una misma región geográfica, con

una misma cultura fundamental y con un mismo o similar grado de desarrollo.

7. La inclusión de cualquier nación altamente industrializada como parte de un movimiento de integración de un grupo de países en vías de desarrollo, desnaturalizaría el proceso de integración defraudando su finalidad racional.
8. Un grupo de países subdesarrollados en proceso de integración regional puede y debe aceptar ayuda técnica y económica de cualesquier naciones industrializadas, siempre que las condiciones y naturaleza de tal ayuda no atenten contra la independencia e integridad de tales países en proceso de integración.
9. La circunstancia de que las Constituciones de todos los Estados de una región -como es el caso de América Latina- descansen sobre el principio clásico de la soberanía nacional, no impide que dichos Estados acuerden entre sí pactos de integración a base de reciprocidad, ni que creen organismos u órganos regionales con competencia específica para dictar normas encaminadas a poner en práctica el acordado proceso de integración.
10. Es recomendable que todos los Estados latinoamericanos, siguiendo el ejemplo de algunos que ya lo han hecho, incluyan en sus Constituciones preceptos que concretamente faculten a sus autoridades constituidas para celebrar tratados que permitan la creación de órganos genuinamente regionales -esto es, latinoamericanos- con competencia para dictar normas tendentes a promover o consolidar la integración de las naciones latinoamericanas.

Bogotá, 9 de febrero de 1967.

# ***“Panamá y las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 1999”***

**EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY<sup>1</sup>**

## **A. Antecedentes Históricos:**

La historia electoral panameña puede dividirse a grandes rasgos en tres periodos: 1. De 1903 a 1968, período que se inicia con la independencia de Colombia y que concluye con el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968 en contra del Dr. Arnulfo Arias, recién elegido Presidente constitucional<sup>2</sup>. 2. De 1968 a 1989, período autodenominado “proceso revolucionario” que lideriza inicialmente el General Omar Torrijos Herrera y que finaliza con la invasión a Panamá por parte de los Estados Unidos de América el 20 de diciembre de 1989 para capturar al General Manuel Antonio Noriega, y 3. De 1990 al presente.

Los primeros 65 años de vida republicana estuvieron plagados de todo tipo de vicios electorales, en donde la excepción fue el respeto a la voluntad popular. En los siguientes veintiún años, la política estuvo dominada por los cuarteles, mientras que, a partir de 1990, las fuerzas políticas del país coinciden en que el sufragio popular ha sido ejercido de manera libre, honrada y eficaz en cinco ocasiones, a pesar de las imperfecciones del sistema electoral.

Estas cinco ocasiones son: 1. La elección parcial del 27 de enero de 1991, a escasos trece meses de la invasión, para completar las elecciones de mayo de 1989 que fueran desconocidas por Noriega. 2. El referéndum del 15 de noviembre de 1992, donde el pueblo rechazó una propuesta de enmienda integral a la Constitución Política. 3. Las elecciones generales del 8 de mayo de 1994. 4. El referéndum del 30 de agosto de 1998, donde fue rechazada otra propuesta de enmienda constitucional con el propósito de permitir la reelección inmediata del Presidente de la República. y 5. Las elecciones generales del 2 de mayo de 1999.

1 El autor es Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá y ha presidido el Tribunal en los referéndum y elecciones celebradas en Panamá desde 1990.

2 El Dr Arias fue elegido en mayo de 1968 y asumió el poder el 1 de octubre de 1968.

## **B. Sistema Electoral:**

El actual sistema electoral panameño es presidencialista y se fundamenta en el ejercicio de un sufragio popular directo cada cinco años, para elegir a todos sus candidatos a cargos de elección: Un Presidente con dos Vicepresidentes, veinte Diputados al Parlamento Centroamericano con un suplente cada uno, setenta y un Legisladores con dos suplentes cada uno, setenta y cuatro Alcaldes con dos suplentes cada uno, quinientos ochenta y siete Representantes de Corregimiento con un suplente cada uno, y siete Concejales con un suplente cada uno, lo que hace un gran total de 1,666 cargos, 760 cargos para principales y 906 para suplentes.

Solamente se permiten postulaciones de candidatos independientes para los gobiernos municipales, es decir, para Alcalde, Representante de Corregimiento y Concejal. Para los demás cargos, se requiere ser postulado por un partido político.

## **C. Particularidades del Sistema Electoral:**

Los panameños ejercen el sufragio popular a través de boletas o papeletas únicas de votación por tipo de elección desde 1994, cuando fue introducido en el sistema electoral para poner fin a tradicionales prácticas fraudulentas que permitían comprar o coaccionar la voluntad popular violando el secreto del voto.

La elección presidencial es a una sola vuelta y por lo tanto sale electa la nómina presidencial que tenga la mayoría relativa de votos. Los votos presidenciales son contados en la mesa de votación, donde se produce un acta primaria. El país está dividido en 40 circuitos electorales, y en cada circuito hay una Junta Circuital de Escrutinio que recibe las actas de mesa de la elección presidencial de su respectivo circuito para producir un acta circuital de dicha elección y luego remitirla a la Junta Nacional de Escrutinio que escruta las 40 actas circuitales de todo el país, respaldada cada una por sus respectivas actas de mesa. Es la Junta Nacional de Escrutinio la que proclama al Presidente y Vicepresidentes electos.

La elección de diputados al PARLACEN está casada con la elección presidencial. No hay boleta independiente, sino que las curules se distribuyen por lista fija y cerrada, en base a los votos presidenciales obtenidos por cada partido, por un sistema de cociente electoral entre los partidos que hayan logrado subsistir, utilizando el orden en que los candidatos fueron postulados. No habiendo boleta individual para esta elección, no hay acta de mesa, sino que la Junta Nacional de Escrutinio, después de hacer la proclamación presidencial, y conociendo del Tribunal Electoral los partidos que han subsistido, procede con las proclamaciones de los diputados al PARLACEN.

La elección de los Legisladores<sup>3</sup> se produce en los 40 circuitos electorales, de los cuales 26 son uninominales y 14 plurinominales. Estos últimos eligen a 45

---

3 Se eligieron 71 en 1999. El número de legisladores depende de la población y debe aumentar en base a los censos nacionales que se hacen cada diez años.

miembros de la Asamblea Legislativa, o sea, a casi dos tercios, en circuitos donde se eligen entre dos y seis legisladores, según la población electoral del circuito. El elector puede ejercer su voto de manera preferencial y selectiva a favor de uno o más candidatos o bien votar por toda la nómina postulada por un partido, voto éste que se conoce como "*plancha*". Las curules, por su parte, se distribuyen mediante un sistema mixto de representación proporcional (tomando en cuenta los votos de los partidos) y de mayoría de votos (tomando en cuenta los votos de los candidatos). Los cocientes y medios cocientes se distribuyen proporcionalmente entre los votos de los partidos. Pero los residuos, si los hubiere, se distribuyen exclusivamente entre los candidatos más votados, independientemente del partido al que pertenezcan, situación que favorece a los partidos mayoritarios, ya que en éstos es que están los candidatos más votados.

Las actas de mesa de la elección legislativa van a la misma Junta Circuitual de Escrutinio encargada de la elección presidencial, donde se suman los votos de todo el circuito y se procede con las proclamaciones correspondientes a los legisladores.

La elección de alcaldes se hace a nivel de los distritos por un sistema de mayoría relativa de votos y las actas de mesa van a una Junta Distrital de Escrutinio, que es la que hace la proclamación.

La elección de representantes de corregimiento se hace a nivel de corregimiento en base a un sistema de mayoría relativa de votos, y las actas de mesa son remitidas a una Junta Comunal de Escrutinio, responsable de hacer la proclamación.

La elección de concejales se hace a nivel de los distritos por un sistema de mayoría relativa de votos, si se elige a un concejal, o bien por el mismo sistema de representación proporcional mixto que se aplica a la elección de legisladores, si se eligen dos o más concejales. Las actas de mesa van a la misma Junta Distrital de Escrutinio que hace la proclamación del alcalde. Como quiera que la Constitución Política requiere que los consejos municipales tengan un mínimo de cinco miembros y en el país todavía hay tres distritos que tienen menos de cinco corregimientos, hay que elegir tantos concejales como sea necesario para que sus respectivos consejos municipales tengan cinco miembros. De ahí, la figura del Concejal.

Una particularidad muy especial del sistema electoral panameño es que las boletas de votación marcadas por los electores en cada tipo de elección son quemadas en las mesas de votación después que el acta respectiva ha sido confeccionada y firmada por todos los funcionarios de la mesa y los fiscales de los partidos políticos y candidatos independientes, de forma que las actas son la única fuente de prueba en caso de impugnaciones.

Las diferentes mesas de votación y juntas de escrutinio que funcionan el día de las elecciones, llamadas en términos genéricos Corporaciones Electorales, están

integradas por seis personas imparciales (tres principales y tres suplentes)<sup>4</sup> escogidas y capacitadas por el Tribunal Electoral a través de campañas de reclutamiento, y por dos representantes (un principal y un suplente) de cada partido y de cada candidato independiente. Solamente los representantes del Tribunal Electoral tienen derecho a voz y voto en las decisiones de la mesa o de la junta, según se trate. Los representantes de los partidos y candidatos independientes tienen solamente derecho a voz, a dejar constancia de sus reclamaciones y a copia del acta, que también firman.

Una vez proclamados los ganadores por las respectivas juntas de escrutinio, los resultados pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral, de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Electoral. Las decisiones del Tribunal Electoral solamente pueden ser objeto de reconsideración ante él mismo, y, una vez cumplidos los trámites de Ley, son definitivas, irrevocables y obligatorias, sin perjuicio del recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, en el evento de que se haya vulnerado alguna de las garantías constitucionales en la administración de la justicia electoral.

La Dirección General del Registro Civil y la Dirección Nacional de Cedulación, son dependencias del Tribunal Electoral, y fortalecen su responsabilidad constitucional de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular.

Por último, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en Panamá la jurisdicción penal electoral no está a cargo de la jurisdicción ordinaria, sino de la Fiscalía Electoral y del Tribunal Electoral. La primera tiene como funciones el salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos, vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos, en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales, y perseguir los delitos y contravenciones electorales. El Tribunal Electoral, por su parte, es quien decide si se llama o no a juicio y si se condena o absuelve. Por disposición constitucional, la Fiscalía Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral.

### **C. Principales cambios introducidos al sistema electoral para la elección del 2 de mayo de 1999:**

La reforma electoral para el proceso electoral de 1999, fue producto de una Comisión Nacional de Reformas Electorales, creada y dirigida por el Tribunal Electoral, que trabajó durante todo el año 1995 para lograr que la reforma fuera adoptada en 1997, dos años antes de las elecciones. En dicha Comisión participaron con derecho a voto los partidos políticos constituidos, y con derecho a voz, los partidos políticos en formación y un grupo representativo de la sociedad civil que incluyó la Conferencia Episcopal Panameña, el Consejo Ecuménico de Iglesias, el Colegio de Abogados, la Unión de Abogadas de Panamá, el Comité Panameño por los Derechos Humanos, la Universidad de Panamá, la Universidad Santa María La

4 En la reforma electoral del 2000 que se está discutiendo con los partidos políticos y la sociedad civil, se ha convenido en reducir el número de funcionarios electorales en la Mesa de Votación de seis a cuatro, tres principales y un suplente común.

Antigua, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y la Fiscalía Electoral.

Los principales cambios introducidos fueron: 1. Las postulaciones presidenciales tienen que ser por elecciones primarias. 2. Se aprobó el subsidio estatal a los partidos políticos y a los candidatos independientes, a base de asignar el 1% de los ingresos corrientes del gobierno central. 3. Los suplentes de los Legisladores y Concejales se hicieron personales. 4. Se introdujo la elección de diputados al Parlacen. 5. Se obligó a los partidos políticos a que en sus elecciones internas, las listas de candidatos que aspiran a cargos de elección popular o a un cargo dentro del partido, deben estar integradas por un mínimo de 30% de mujeres. 6. Se aprobaron normas en materia de propaganda electoral. 7. Se reglamentó el tema de las encuestas de preferencias políticas, prohibiendo la divulgación de las mismas dentro de los diez días anteriores a las elecciones. 8. Se creó un Consejo Nacional de Partidos Políticos como un órgano permanente de consulta del Tribunal Electoral. 9. Se aprobaron normas para facilitar la inscripción de adherentes a los partidos políticos en formación. 10. Se aprobó la contabilización de los votos en blanco de manera separada a los votos nulos. 11. Se introdujeron normas para agilizar los trámites en las impugnaciones de postulaciones y proclamaciones. 12. En materia penal electoral, se reclasificaron todos los delitos y faltas electorales, se aumentó la pena mínima en casi todos los delitos y la máxima en algunos, los términos para la prescripción se redujeron, y se despenalizaron ciertos delitos para convertirlos en faltas administrativas. 13. Se adoptaron algunas medidas administrativas para fortalecer la autonomía del Tribunal Electoral. 14. Se contempló la posibilidad del voto en el extranjero a partir del 2004 sólo para Presidente y Vicepresidentes, siempre que se haya pasado una ley expresa regulando el procedimiento, previo estudio que al efecto hará el Tribunal Electoral.

#### **Ch. Partidos Políticos, candidaturas independientes y subsidio estatal:**

En la campaña de 1999, participaron doce partidos políticos que formaron tres alianzas, a razón de cuatro partidos por alianza, y 395 candidatos independientes (189 principales y 206 suplentes). En el cuadro 1 se aprecia la membresía que tenía cada partido y el candidato presidencial respaldado. En 1994, habían participado 15 partidos y 7 candidatos presidenciales.

La cantidad de candidatos independientes creció casi cuatro veces con relación al último proceso electoral de 1994. En el cuadro 3 aparece la cantidad de candidaturas independientes por tipo de elección que participaron en 1999.

El monto del subsidio estatal, hecho efectivo por primera vez en Panamá gracias a la reforma de 1997, y que fuera cargado al proceso electoral de 1999, ascendió a US\$15,348,998, de los cuales el 40% fue distribuido por partes iguales entre los doce partidos políticos antes de las elecciones, correspondiéndoles a cada uno US\$511,633.26 para cubrir gastos de publicidad (US\$383,724.95) y gastos de postulaciones (US\$127,908.31). El 60% restante se entregará en cinco partidas anuales a los siete partidos que subsistieron, en función de los votos presidenciales obtenidos por cada uno, para cubrir gastos de funcionamiento (75%) y gastos de

capacitación (25%). Todos los gastos son auditados por el Tribunal Electoral y, además, pueden serlo por la Contraloría General de la República. Si comparamos el subsidio estatal por voto válido aplicado en Panamá por primera vez en 1999, con el de Costa Rica, aplicado en el proceso electoral de 1998, tenemos que en Panamá sería de US\$12.00 por voto mientras que en Costa Rica de US\$10.74.

Los 189 candidatos independientes o de libre postulación que participaron, recibieron, antes de las elecciones, un total de US\$18.596.40 a razón de treinta centavos de dólar por cada adherente que inscribieron de respaldo a su candidatura. Los 20 candidatos independientes que ganaron (tres alcaldes y diecisiete representantes de corregimiento) recibieron, después de las elecciones, un total de US\$259,373.29 a razón de US\$7.77 por voto obtenido, es decir, la misma cantidad de dinero por voto que los partidos políticos. Sin embargo, a diferencia de los partidos que reciben el subsidio postelectoral en cinco partidas anuales, los candidatos de libre postulación reciben el subsidio postelectoral en un solo pago.

Es importante aclarar que la cifra de US\$12.00 precitada se refiere al costo por voto válido con relación al total de subsidio estatal (preelectoral y postelectoral), mientras que los US\$7.77 por voto se refiere solamente al subsidio postelectoral, en el cual los candidatos de libre postulación que resultaron ganadores, reciben por voto la misma cantidad que los partidos políticos que subsistieron<sup>5</sup>.

#### **D. Principales temas de campaña:**

Los principales temas de la campaña fueron siete: Empleo, Educación, Salud, Agro, El Canal de Panamá y la Corrupción. A continuación transcribimos una síntesis de los planes de gobiernos planteados por las tres alianzas, tomado del folleto "Medios para la Democracia y Procesos Electorales", puesto en circulación por el Sindicato de Periodistas de Panamá, en las pasadas elecciones, gracias al patrocinio de la Unión Europea y la Federación Internacional de Periodistas.

### **MARTÍN TORRIJOS**

#### **"Bases para transformar a Panamá en un país para todos"**

##### **EMPLEO:**

Se estima que existen cuatro fuentes de crecimiento para cualquier economía: La inversión en capital humano; en maquinarias y equipos; la adaptación nacional de tecnología adecuada; y la mayor participación de los ciudadanos en fuerza laboral. La inversión en capital humano es el eje de la propuesta económica de la Alianza Nueva Nación, y por ello dará prioridad a la educación en todas sus formas. Se

5 Para subsistir, los partidos políticos deben alcanzar un mínimo del 5% de los votos válidos emitidos en cualquiera de las tres elecciones: de Presidente, de Legisladores y de Representantes de Corregimientos; la que más le convenga. En cambio, para su formación, un partido debe inscribir una cantidad de adherentes equivalente al 5% de los votos válidos emitidos en la elección de Presidente. Este monto, determinado por las elecciones de 1999, asciende a 63,924 personas que deben ser inscritas.



**Martín Torrijos**

prevé que la educación y la capacitación serán los grandes equilibradores de la sociedad panameña.

### **EDUCACIÓN:**

Si el objetivo prioritario en la propuesta de la Alianza Nueva Nación será combatir la pobreza y el desempleo, la misma considera que el instrumento fundamental para transformar la sociedad panameña para el siglo XXI será la educación. En ese sentido, sus objetivos principales son la democratización de la educación panameña y la elevación de la calidad de la misma.

### **SALUD:**

Se reafirma que el Estado es el responsable primario y básico por la salud de la población. Se propone, entre las principales acciones en esta área, las siguientes: fortalecer los programas de salud preventiva en todo el país; extender el tiempo de servicios prestado en el centro (sic) y sub-centros de salud; racionalizar la organización de prestación de servicios de salud pública y descentralizar los mismos; construir hospitales y fortalecer los servicios de tercer nivel.

### **AGRO:**

Recuperar la confianza y la participación de los productores agropecuarios y ofrecerles su corresponsabilidad en los problemas que los afectan. Convocar a todas las fuerzas del sector agropecuario o una alianza en la Nueva Nación para evaluar y corregir, donde sea necesario, la política arancelaria vigente, en el marco de los acuerdos internacionales firmados por Panamá.

### **EL CANAL DE PANAMA:**

Todos los asuntos fundamentales que le atañen serán considerados como asuntos de Estado y, en consecuencia, sometidos a un amplio consenso nacional. Por ello, se respetará fielmente el ordenamiento jurídico que ya se ha logrado adoptar sobre el Canal y su administración.

### **CORRUPCIÓN:**

Se admite que la transparencia es la principal enemiga de la corrupción. En consecuencia, se propone la instalación de una Comisión Nacional para el Cumplimiento de las Leyes, que haga una revisión integral de nuestra legislación, el estado de su cumplimiento y recomiende medidas para remediar las situaciones anómalas.

## MIREYA MOSCOSO

**“Nuestro Compromiso para el  
Cambio: 1999-2004”**

### **EMPLEO:**

La alta tasa de desempleo y el no menos importante subempleo que ha venido padeciendo Panamá serán motivo de especial atención por parte del gobierno de la Alianza Unión Por Panamá. Además de la preocupación por aumentar el empleo, procurará que, a mediano plazo, las nuevas plazas de trabajo se creen en actividades que aparezcan una mejor remuneración. Estima que el desarrollo del país jamás se logrará mediante la explotación de mano de obra barata.



### **EDUCACIÓN:**

Reducir el centralismo hasta ahora practicado por el Ministerio de Educación y propiciar la incorporación efectiva de todos los sectores que deben participar en el diseño y la ejecución de las políticas educativas (sic).

### **SALUD:**

Prestar los servicios de salud en forma integral, para lo cual se pondrá en práctica un nuevo modelo de atención, descentralizado, con énfasis en atención primaria a través del fortalecimiento de los sistemas locales de salud, mediante los cuales se realizará la coordinación de todas las acciones de promoción, prevención y control.

### **AGRO:**

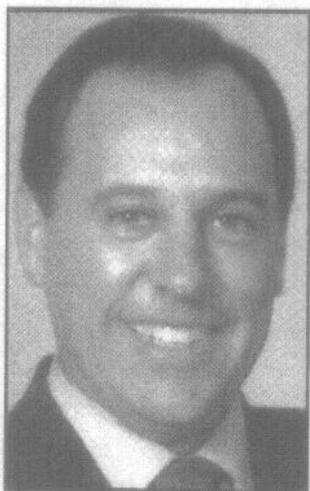
Cumplir los acuerdos comerciales internacionales, luego de un proceso gradual y paulatino de apertura y de reducción arancelaria, que limiten a un mínimo aceptable el perjuicio y los riesgos a nuestros productores agropecuarios que medidas globalizantes imponen.

### **EL CANAL DE PANAMÁ:**

Fortalecer la autonomía de la Autoridad del Canal de Panamá con el objetivo de garantizar que la administración, funcionamiento, conservación y mantenimiento del Canal se desarrolle de manera profesional, técnica, segura y eficiente, sin la interferencia de influencias político partidistas.

## **CORRUPCIÓN:**

Desarrollar junto con el apoyo de las iglesias, clubes cívicos, medios de comunicación social y demás componentes de la sociedad civil, un amplio programa de recuperación de la ética ciudadana, con el fin de estimular los valores fundamentales de la democracia y la civilidad (solidaridad, tolerancia, libertad, igualdad, respeto por la naturaleza y la paz).



## **ALBERTO VALLARINO**

**“Plan económico y de acción social:  
Compromiso con el pueblo para el desarrollo  
humano”**

### **EMPLEO:**

“Me propongo hacer todo lo que esté a mi alcance para que con los 250,000 empleos que me propongo generar durante mi administración, reducir progresivamente, pero en forma sostenida, la tasa de desocupación, del 13,4%, como es en la actualidad, a la mitad al término de mi mandato, apoyando decididamente al sector privado a fin de poder lograr la generación de entre 15 y 20 mil puestos de trabajo adicionales todos los años, respecto a los que en promedio ya está generando la economía”.

### **EDUCACIÓN:**

Promover una transformación educativa efectiva, democráticamente acordada por consenso, que responda a las particularidades sociales, económicas, culturales y lingüísticas de los educandos. Esta transformación ha de incluir planes de estudio renovados y coherentes, así como el recurso al empleo de métodos activos y a la tecnología moderna en el proceso educativo.

### **SALUD:**

Llevar a cabo un Programa Nacional de Salud cónsono con la realidad del país y con un enfoque global de atención, que combinará la atención a las enfermedades con la nutrición, la vacunación y la atención a los hogares, sobre todo en las comunidades más pobres y en localidades inaccesibles, así como en la regiones indígenas.

### **AGRO:**

Apoyar firmemente la producción agropecuaria, que incluye la producción agrícola, de ganado vacuno, porcina y avícola, entre otras, a través de: estímulos a

las investigaciones agropecuarias, titulación masiva de tierras, reestructuración de los centros de acopio, definición de fórmulas que aligeren el peso de los costos de transporte y embalaje de los productos destinados al mercado local e internacional.

### **EL CANAL DE PANAMÁ:**

Respetar su régimen laboral en los términos planteados en la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Continuar imprimiéndole a todas las decisiones respecto del tema Canalero la categoría de decisiones de Estado.

### **CORRUPCIÓN:**

La lucha contra la corrupción debe ser abordada desde un enfoque sistemático y con la participación de todos los sectores del país. Se hace especialmente necesario lograr el firme compromiso de la clase política nacional desde sus niveles más altos.

### **E. Clima Político Electoral:**

El clima político del proceso electoral de 1999 ha sido probablemente el más tranquilo de nuestra historia republicana, al grado tal de que algunos observadores políticos lo llegaron a calificar de "aburrido". A pesar de que no fue posible concertar un acuerdo para que los candidatos presidenciales debatieran uno frente al otro en los medios de comunicación los temas de la campaña, los tres candidatos desarrollaron un proselitismo de altura sin ataques ni insultos personales, participando individualmente en múltiples foros, muchos de los cuales fueron transmitidos por los medios de comunicación.

Gracias a la iniciativa de la Iglesia Católica, volvió a suscribirse, por segunda vez, el "**Pacto Ético Electoral Santa María La Antigua**" entre todos los partidos y candidatos presidenciales, con el fin de comprometer a todas las partes involucradas en evitar comportamientos que pudiesen poner en peligro el ambiente de paz y tolerancia que tenía que prevalecer para el fortalecimiento y consolidación del proceso democrático.

Y las juventudes organizadas de todos los partidos políticos, producto del foro "Juventud, gobernabilidad, ética política y cultura de paz", auspiciado en Panamá por el Tribunal Electoral y la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas, con sede en San José, Costa Rica, procedieron a redactar y suscribir su propio Pacto Ético Electoral.

Si bien puedo dar fe de que, en principio, los pactos fueron cumplidos, debo señalar dos puntos: 1. Se dieron muchas quejas de candidatos porque sus propagandas eran dañadas o removidas; y 2. Al final de la campaña comenzaron a aparecer en la televisión lo que muchos catalogaron de cuñas "sucias" para denigrar a más de un candidato presidencial, algunas de las cuales motivaron la intervención

del Tribunal Electoral a iniciativa de los afectados, con la consecuente orden de suspensión de la propaganda. Con el ánimo de buscar alguna medida preventiva a estas iniciativas negativas, el Tribunal Electoral logró negociar con las televisoras, recordando un precedente similar de las elecciones de 1994, para que se comprometieran voluntariamente a no aceptar propaganda electoral que contuviera el uso de imágenes de candidatos presidenciales si no venían acompañadas de la autorización escrita de esos candidatos. Esta medida logró poner fin al problema.

Una institución que quedó plenamente consagrada con el respaldo de toda la sociedad panameña y en particular de la clase política, fue el Cuerpo de Delegados Electorales, creado por el Tribunal Electoral en base a la exitosa experiencia de la hermana República de Costa Rica, para servir ad-honorem como mediadores y amigables componedores entre candidatos y partidos durante todo el proceso electoral, buscando en todo momento evitar o disolver los conflictos que típicamente surgen al calor de la lucha por el poder político. Con el pleno respaldo de las autoridades de policía, los Delegados Electorales asumieron el control de todas las caravanas y concentraciones políticas llevadas a cabo por partidos y candidatos para garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos de todos los activistas.

Por su parte, el Sindicato de Periodistas de Panama, el Forum de Periodistas por la Libertad de Expresión e Información, y el Colegio de Periodistas, suscribieron un Compromiso de Comportamiento Etico para las elecciones de 1999, también sin precedentes en nuestra historia, al que se adhirieron los dos gremios que agrupan a los medios radiales, todas las televisoras y la casi totalidad de la prensa escrita, en otra medida sin precedentes, demostrando su interés por sumarse a los esfuerzos perseguidos por los partidos y candidatos para que durante toda la campaña electoral prevaleciera un clima de altura y tolerancia.

Uno de los actos más sobresalientes y característico del clima que prevaleció en la campaña electoral, fue el organizado por las juventudes de todos los partidos políticos, dos días antes de las elecciones, con apoyo del Cuerpo de Delegados Electorales, cuando decidieron concentrarse en una de las avenidas más transitadas de la ciudad capital, para ondear cada uno su bandera partidista y cantar juntos el Himno Nacional. La iniciativa de los jóvenes políticos panameños causó impacto entre todos los observadores internacionales.

## **F. Desarrollo Electoral:**

El día de las elecciones, 1,330,730 electores ejercieron su derecho al sufragio y acudieron a las 5,868 mesas de votación ubicadas en los 2,080 centros de votación distribuidos en todo el país, incluyendo las áreas rurales más apartadas, para elegir de manera ordenada y pacífica a 1,666 candidatos (760 principales y 906 suplentes) entre los 10,727 candidatos cuyas postulaciones fueron formalizadas y aceptadas. No se presentaron denuncias de irregularidades serias por conductas de los electores, candidatos, partidos o funcionarios electorales.

Cumpliendo con una reforma electoral de 1993, siete días antes de las elecciones, el Tribunal Electoral asumió el control de la Fuerza Pública y mantuvo con ésta, una excelente relación al igual que en 1994.

Sin existir en Panamá sanción alguna por no votar, la participación electoral subió al 76.7% con relación a las elecciones de 1994 que había llegado al 73.6%, y el ejercicio del sufragio fue ágil en todas las mesas de votación gracias al sistema de que cada una dispone de cuatro mamparas secretas para permitir que hasta cuatro electores voten simultáneamente.

La anomalía más seria, y que es atribuible al Tribunal Electoral, fue el error cometido en el diseño de las actas de mesa para la elección de alcaldes porque omitió el nombre de los candidatos independientes en los 14 distritos en que se postularon candidatos independientes, de un total de 74 distritos. Por fortuna, la capacitación de los jurados de mesa permitió que éstos adoptaran la obvia solución de anotar los votos de estos candidatos en la parte final del acta dedicada a las incidencias. De los 17 candidatos independientes que compitieron por alcaldías, tres resultaron victoriosos, por lo que no fue trascendente el problema de las actas.

Los escrutinios a nivel de mesa se desarrollaron sin anomalías serias, pero sometidos a la tradicional y extenuante tarea de tener que escrutar cuatro y hasta cinco elecciones en una misma noche, muchas de ellas complejas, por estar involucrados circuitos plurinominales donde el voto preferencial y selectivo obliga a llevar conteos no solamente para partidos, sino para cada candidato dentro de cada uno de los doce partidos.

Sobre el desarrollo de la jornada electoral el día de las elecciones, podemos citar a dos observadores alemanes que han escrito artículos sobre su participación. Gunther Spaett, representante de la Fundación Konrad Adenauer para Costa Rica y Panamá, escribió: *“La jornada electoral transcurrió con total normalidad y sin que se produjeran incidentes. Tanto los observadores internacionales como los 1,700 observadores de “Justicia y Paz”, destacados por la Iglesia Católica, manifestaron en forma coincidente que las elecciones fueron limpias y transparentes.”*<sup>6</sup>

Por su parte, Wolf Poulet, representante de la Fundación Friedrich Naumann para República Dominicana, Panamá y Perú, se manifestó en los siguientes términos: *“Cada uno de nosotros había supervisado aproximadamente cuarenta mesas electorales, bien sea en la sierra de la provincia de Chiriquí, en la Isla de San Blas o en la capital. En todas partes se repitió la misma escena: mesas debidamente constituidas, funcionarios de casilla muy bien preparados (por cierto, en su mayoría competentes mujeres y jóvenes), representantes de todos los partidos políticos como*

6 CONTRIBUCIONES, 2/1999, “A la sombra de dos caudillos desaparecidos”, comicios del 2 de mayo de 1999 en Panamá, páginas 197 y 198. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer Stiftung A.C.

vocales y un manejo escrupuloso de las credenciales y listas de ciudadanos. En los centros de votación también se contaba con la presencia de un policía, pero sólo uno, que se mantenía correcta y discretamente al fondo. Eso es algo que también me gustaría ver en otros países. Delante de los locales electorales se observaban numerosos simpatizantes partidistas, electores y personal de control, dando una imagen de armonía y vocación democrática”.<sup>7</sup>

Es importante destacar que las elecciones fueron observadas por una misión de la OEA, de cuyo informe final podemos citar lo siguiente:

*“La Misión estima importante destacar que, las garantías ofrecidas por el Tribunal Electoral y consensuadas por los partidos políticos han sido, una vez más, indicadores positivos acerca de los niveles de transparencia necesarios de todo proceso electoral, en sus distintas fases. Entre ellas merecen mencionarse, por un lado, la transmisión extraoficial de resultados, procedimiento de vital importancia que permitió a la ciudadanía tener conocimiento, en forma rápida, de las primeras tendencias de la votación y, por el otro, la eficiente labor de la Junta Nacional de Escrutinio que posibilitó la entrega del acta y la proclamación de los resultados, a escasas 70 horas de la votación...”*

*Por su parte, la jornada electoral tuvo un desarrollo cualitativo ajustado a los procedimientos reglamentarios previamente establecidos. Si bien se observaron algunos problemas menores que, en su momento, fueron trasladados a las autoridades electorales, estos no afectaron la transparencia ni empañaron lo que se considera una exitosa contienda electoral.*

*Se especifican a continuación algunas recomendaciones que podrían ser objeto de consideración por las autoridades correspondientes:*

- *Realizar actividades de capacitación y educación cívica en materia electoral, utilizando los idiomas, dialectos y medios propios de las comunidades indígenas, quienes requieren tener un conocimiento más objetivo e institucional del sistema electoral panameño, específicamente en lo concerniente a la mecánica del voto, las características del proceso y de los beneficios de la participación ciudadana, tanto como elector, así como para integrarse activamente en una organización política.*
- *Efectuar verificaciones del padrón electoral en las provincias que tienen nuevos distritos y/o en las cuales se registran procesos de migración interna importante.*

7 PERFILES liberales, 72/1999, “Panamá juega a la democracia”, páginas 20 y 21, Revista mensual.

- *Perfeccionar el sistema de credenciales a los partidos ya que es habitual que algunos partidos carezcan de esta documentación el día de las elecciones. En ese sentido establecer un mecanismo eficiente para la acreditación de los representantes partidarios, que garantice agilidad en su expedición y utilización, atendiendo a la posibilidad de que los niveles provinciales del Tribunal Electoral tengan potestad y autonomía para decidir la viabilidad y la emisión de las mismas.*
- *Incentivar a los partidos políticos en la preparación política de sus militantes, especialmente de los jóvenes y de sus representantes de mesa.*
- *Reglamentar la función de asistencia a los votantes por parte de terceras personas.*
- *Flexibilizar los procedimientos para la inscripción de candidaturas independientes.”*

En cuanto a los primeros resultados extraoficiales para Presidente, los mismos fueron dados a conocer por el Tribunal Electoral, tres horas después de cerradas las votaciones, mostrando un 30% de los resultados y a la señora Mireya Moscoso con un margen de ventaja de aproximadamente 3% sobre Martín Torrijos. Al poco rato, esa misma noche, los dos candidatos perdedores reconocieron el triunfo de la Sra. Moscoso. Ese margen siguió ampliándose a medida que se capturaban los resultados para llegar hasta el 7%. Los resultados finales y oficiales proclamados por la Junta Nacional de Escrutinio a las 72 horas de cerradas las votaciones, es decir, el día miércoles 5 de mayo, fueron: Mireya Moscoso: 44.8%; Martín Torrijos: 37.8% y Alberto Vallarino: 17.4%. Y, al igual que en las elecciones de 1994, no se presentó ni una sola impugnación en contra de la elección presidencial.

Si bien la elección presidencial no fue impugnada, el Tribunal Electoral recibió un total de 33<sup>8</sup> impugnaciones para las demás elecciones, cuyo detalle aparece en el cuadro 4. Las cifras ponen de manifiesto que las impugnaciones se redujeron a la mitad, en comparación a las recibidas con ocasión del proceso electoral de 1994. En 1999 solamente prosperaron 2 impugnaciones y fue a nivel de representante de corregimiento en áreas muy pequeñas, donde el Tribunal Electoral declaró la nulidad de las elecciones en una mesa en cada uno de los dos corregimientos involucrados. Al repetirse la elección, volvió a ganar el mismo candidato que había sido impugnado sin que se produjera una segunda impugnación.

Un hecho curioso de la campaña de 1999 resultó ser el de los ocho empates que se produjeron a nivel nacional en las elecciones de representantes de corregimiento, y más curioso aún, el hecho de que en la segunda convocatoria para desempatar, los electores de El Cañafistulo de Los Santos, pasaron a la historia

8 Se presentaron 33 impugnaciones que involucran un total de 40 candidatos principales.

electoral panameña cuando volvieron a ejercer su voto exactamente de la misma manera, para producir un segundo empate entre los dos candidatos más votados, situación que obligó al Tribunal a llamar al electorado del Cañafístulo a una tercera elección para el desempate, postergándose de esta manera la declaratoria oficial de cierre del proceso electoral.

Los principales conflictos generados con ocasión de los escrutinios y proclamaciones en las elecciones de 1999, al igual que en 1994, pueden circunscribirse a la elección de Legisladores en los circuitos plurinominales, donde algunos perdedores se han vuelto a quejar por la fórmula mixta que existe en Panamá de representación proporcional para los cuocientes y medios cuocientes, y de mayoría de votos para el residuo, lo cual ha motivado a uno de los candidatos perdedores a presentar no solamente una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, sino una denuncia de violación de derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta fórmula mixta se introdujo en la reforma electoral de 1993 de cara a las elecciones de mayo de 1994, y ha sido, por lo tanto, aplicada en dos procesos electorales consecutivos con pleno conocimiento de todos los partidos y candidatos.

Hace casi seis años, al concluir el proceso electoral de 1994, otro candidato perdedor demandó por inconstitucional, ante la Honorable Corte Suprema de Justicia, el fallo emitido por el Tribunal Electoral en su demanda de impugnación contra los resultados electorales, decidiendo la Corte que el fallo del Tribunal Electoral no era inconstitucional<sup>9</sup>.

#### **G. Resultados:**

En el cuadro 2 se presentan los votos obtenidos por cada candidato presidencial.

En el cuadro 1 se aprecian, comparativamente, los votos que recibió cada partido en las cuatro elecciones más importantes: para Presidente, Legislador, Alcalde y Representante de Corregimiento.

En el cuadro 5 apreciamos las curules legislativas adjudicadas a cada partido por tipo de curul, y en el cuadro 6 se presenta la actual alianza legislativa que logró negociar la Presidente Moscoso para obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa.

Por no haber logrado obtener la votación requerida, fueron declarados extinguidos cinco partidos políticos: el Partido Liberal, el Movimiento Papa Egoró, el Partido Nacionalista Popular (PNP), Renovación Civilista y el Movimiento de Renovación Nacional (Morena).

#### **H. Análisis del resultado:**

A lo largo de todo el proceso electoral, las diferentes encuestas de Dichter & Neira mostraron que las preferencias políticas estaban entre Martín Torrijos y la

<sup>9</sup> Fallo de 22 de noviembre de 1995. Candidato: Bruno Garisto. Circuito 4-3.

Sra. Mireya Moscoso, pero con una ventaja a favor del primero que se reducía paulatinamente, y así, en la última encuesta, publicada diez días antes de las elecciones, apareció la candidata del Partido Arnulfista en el primer lugar con una ligera ventaja de 1.9% (41.3% vs 39.4).

La Sra. Moscoso había perdido las elecciones presidenciales de 1994 frente al Dr. Ernesto Pérez Balladares del PRD por aproximadamente 45,000 votos ó 4%, pero, no bien pasado el proceso electoral, inició su pre-campaña a nivel nacional con miras a las elecciones de 1999, y, en efecto, se mantuvo activa durante cinco años dirigiendo su partido y recorriendo todo el país para consolidar su imagen.

En cambio, Martín Torrijos surgió como el candidato del gobierno y del PRD, relativamente tarde porque hasta el 30 de agosto de 1998, fecha del referéndum constitucional sobre la reelección presidencial, el virtual precandidato oficialista era el Presidente Pérez Balladares. Como complemento, Torrijos no ocupó posiciones de primera línea en el gobierno perredista por lo que no pudo proyectar su imagen a nivel nacional entre 1994 y 1999.

Por otra parte, el pueblo panameño ha venido votando sistemáticamente oposición a partir de 1989 cuando, en las elecciones de mayo de ese año, elige al Arnulfista Guillermo Endara frente al candidato oficialista. Luego, en las elecciones parciales del 27 de enero de 1991, gana la oposición a pesar de haber sido la fuerza política desalojada del poder con la invasión. En el referéndum del 15 de noviembre de 1992, cuando la Asamblea Legislativa propone una reforma integral a la Constitución Política mediante un referéndum, gana el NO y vence la oposición por mayoría abrumadora. En las elecciones del 8 de mayo de 1994, el pueblo vota oposición y elige al candidato del PRD, el adversario político más importante del partido Arnulfista en el poder. Cuando el gobierno de Pérez Balladares, que de acuerdo a las encuestas gozaba de popularidad, propone un referéndum en agosto de 1998 para lograr una enmienda constitucional que le permitiera la reelección inmediata, el pueblo vota oposición y el NO gana ampliamente. Y así llegamos al 2 de mayo de 1999, cuando el pueblo vuelve por sexta vez consecutiva a votar oposición y lleva a Mireya Moscoso a la Presidencia de la República, candidata del segundo partido mayoritario y adversario al gobierno de Pérez Balladares.

Si analizamos los votos por partido que le dieron la victoria a la Sra. Moscoso (cuadro 2), debemos concluir que los votos recibidos por el Partido Arnulfista de sus partidos aliados, fueron determinantes. Este fenómeno es típico de Panamá donde la dilución del voto en un sistema multipartidista hace obligante el formar alianzas para poder alcanzar el triunfo presidencial y de legisladores en los circuitos uninominales.

En la elección legislativa, sin embargo, la fuerza del PRD como partido mayoritario y la de sus candidatos, producto todos de un sistema de elecciones primarias, logra sacar la mayor cantidad de legisladores, es decir, 34, representando el 47.9% de la Asamblea Legislativa, a pesar de que en esa elección obtiene

solamente un 32% del voto popular. Dentro de las explicaciones de las particularidades del sistema electoral panameño, se hizo mención del sistema mixto que prevalece en los circuitos plurinominales para la elección de los legisladores y que el mecanismo de asignación por residuo favorece a los partidos mayoritarios. Las 9 curules obtenidas por el PRD por residuo, le permitieron, entonces, pasar de un 35.2% que representan las restantes 25 curules, al 47.9%, es decir, las curules por residuo le dieron un incremento en la representación de 12.7 puntos porcentuales. Y desde otra perspectiva, tenemos que del total de las curules del PRD (34), el 26.5% o sea nueve curules, fueron obtenidas por residuo.

Al analizar la votación del Partido Arnulfista en las cuatro elecciones principales, apreciamos que saca una votación más o menos pareja en todas ellas, con énfasis en la más importante: 28.8% en la presidencial, 21.6% en la de legisladores, 21.6% en la de alcaldes y 20% en la de representantes de corregimiento. La diferencia entre la votación más baja y la más elevada es de 8.8 puntos porcentuales. Ver cuadro 1.

Por su parte, la votación del PRD resulta todavía más pareja entre las cuatro elecciones, mostrando solamente una diferencia de 5.2 puntos porcentuales entre la votación más baja y la más elevada: 31.6% en la presidencial, 32% en la legislativa, 27.7% en la de alcaldes y 26.4% en la de representantes de corregimiento. Llama la atención que en la elección legislativa es que recibe ligeramente más respaldo popular y no muestra la preferencia presidencial de los que votaron por Mireya Moscoso utilizando la boleta de votación del Partido Arnulfista. Esto confirma la apreciación de que más independientes votaron por Mireya Moscoso que por Martín Torrijos, hecho que le dio la victoria a la primera. Es conocido que en toda elección, son los independientes los que acaban decidiendo el triunfo entre los candidatos con mayor probabilidad de triunfo de acuerdo a las encuestas.

En la elección legislativa, el Partido Arnulfista obtiene 18 curules que representa un 25.3% de la Asamblea Legislativa con el 21.6% del voto popular en dicha elección, mostrando una menor distorsión entre ambos porcentajes, a pesar de que de los 18 legisladores, el 38.8%, o sean 7 curules, son por residuo. Esto quiere decir, que del total de las curules del Partido Arnulfista, éste obtiene un porcentaje mucho más elevado de legisladores por residuo que el PRD. Esto se debió a la combinación de dos factores: que fue el partido mayoritario en algunos circuitos plurinominales; y que practicó más el llamado voto "*plancha*" que el PRD. El voto plancha es una estrategia muy efectiva que utilizan los partidos mayoritarios en la elección de legisladores en los circuitos plurinominales y consiste en promover entre sus seguidores que voten por todos los candidatos de su partido en vez de ejercer el voto preferencial y selectivo a favor de uno o varios de los candidatos de ese partido.<sup>10</sup>

10 Véase "La elección de los Legisladores en los Circuitos Plurinominales", publicación del autor de 5 de febrero de 1999.

Si hacemos un análisis comparativo de la cantidad de legisladores que obtuvieron los dos partidos mayoritarios (PRD y Arnulfista) entre las elecciones de 1994 y 1999, tenemos que el pueblo panameño se polarizó en el '99 con relación a su comportamiento electoral de hace cinco años al concentrar su voto en dichos partidos. En 1994, en la elección presidencial, los dos partidos recibieron el 50.4% (30.6% el PRD y 19.8% el Arnulfista), mientras que en 1999, recibieron el 60.3% (31.6% el PRD y 28.7% el Arnulfista). Es decir, lograron en conjunto, un incremento de casi diez puntos porcentuales, gracias al mayor respaldo que recibió el partido Arnulfista porque el PRD logró solamente un leve incremento de un punto porcentual.

En la elección legislativa tenemos un fenómeno similar e incluso más enfatizado. En 1994, estos dos partidos lograron el 61% del Órgano Legislativo (42% el PRD y 19% el Arnulfista), mientras que en 1999 alcanzaron el 73% de dicho órgano del Estado (48% el PRD y 25% el Arnulfista). Es decir, lograron en conjunto, un incremento de doce puntos porcentuales. Sin embargo, en la elección legislativa, el incremento en el respaldo popular es compartido por igual entre los dos partidos, a diferencia de lo anotado en la elección presidencial, donde el Arnulfista es el que se lleva casi todo el incremento.

La polarización del voto se corrobora también al analizar la cantidad de curules por cuociente que se dieron entre ambas elecciones. En 1994 solamente se adjudicaron 6 curules por cuociente (PRD 4, Molirena 1 y Papa Egoró 1), mientras que en 1999 se adjudicaron 11 (PRD 8 y Arnulfista 3), es decir, casi el doble. Hace cinco años, la dilución del voto impidió que se sacaran más cuocientes en los circuitos plurinominales, resultando perjudicado el Arnulfista que no logró ni una curul por cuociente, a pesar de ser el segundo partido más votado. En 1999, al concentrarse los votantes de estos circuitos de mayor población, en votar por los dos partidos mayoritarios, les permitió a ambos alcanzar más curules por cuociente, y, por ende, por residuo, como ya ha quedado anotado.

En lo que respecta a los circuitos uninominales en la elección de legislador, el PRD aumenta de seis a diez, es decir, gana cuatro legisladores uninominales entre 1994 y 1999, mientras que el Arnulfista baja de siete a dos, es decir, pierde cinco legisladores en los circuitos uninominales.

En cuanto a la elección de alcaldes tenemos que los candidatos de Nueva Nación, liderizados por el PRD, lograron 35 alcaldías que representan el 47.3% de las que hay en el país, frente al 40% que obtienen de voto popular como alianza en esa misma elección. En virtud de que la alianza presidencial del PRD se deshizo después de las elecciones, el PRD mantiene por sí solo 29 alcaldías o el 39.2% del total frente al 27.7% del voto popular obtenido en esa elección. Unión por Panamá,

con el Partido Arnulfista como el mayoritario de la alianza, saca 30 alcaldías, que representan el 40.5% del total, frente al 37% del voto popular en esa elección. Y Acción Opositora, alianza del PDC, obtiene seis alcaldías o un 8.1% del total, frente al 19% del voto popular. Por su parte, los candidatos independientes logran únicamente tres alcaldías o el 4% del total, pero ganan la importante ciudad de La Chorrera que se ha convertido en un dormitorio de la ciudad de Panamá, y que elige a dos legisladores.

Finalmente, en cuanto a los resultados de la elección de representantes de corregimiento, que son los funcionarios que integran los consejos municipales, las cifras nos ponen de manifiesto que de los 587 corregimientos, el PRD ganó en 258 representantes o sea en 44% de los corregimientos del país, frente a un 26.35% del voto popular que recibió en esta elección. El Partido Arnulfista, por su parte, logra ganar únicamente en 106 representantes, es decir, el 18.1% frente a un 20.35% del voto popular. A pesar de haber sacado tantos representantes de corregimiento, el PRD no logró controlar los más importantes del país, a saber, los de las ciudades de Panamá (con alcalde del PRD), La Chorrera (con alcaldesa de libre postulación), Colón (con alcalde Arnulfista) y David (con alcaldesa del PRD)

Las siguientes son las conclusiones que sacamos del análisis del proceso electoral de 1999:

1. La precampaña llevada a cabo por la Sra. Mireya Moscoso, durante los cinco años del gobierno PRD, resultó determinante para su triunfo como Presidenta de la República. La importancia vital de las pre-campañas ha sido reconocida por Jaime Céspedes Toro en su más reciente obra<sup>11</sup>. Igualmente determinante, resultó el voto de los partidos aliados, ya que el PRD, como partido, sacó la primera mayoría en el país en las cuatro elecciones.
2. Ese triunfo resultó ser tan holgado gracias al corto tiempo que pudo dedicar a su campaña Martín Torrijos como candidato del PRD
3. A pesar de una mayor polarización del voto popular, sigue siendo necesaria la formación de alianzas, dada la dilución del voto entre el multipartidismo que prevalece en el país.
4. El pueblo panameño ha reiterado por sexta vez consecutiva que prefiere votar oposición y provocar una alternabilidad en el ejercicio del poder político.

11 El Ser y el Poder, Opinión-Política, Propaganda. 2a Edición. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales de Panamá. 1999. Páginas 108-111. Céspedes Toro es boliviano de nacionalidad y experto en Relaciones Públicas. En varias ocasiones, ha sido designado Embajador de su país ante diversos países de América Latina.

5. La lógica parece indicar que un hecho que benefició al PRD en los éxitos alcanzados tanto en las elecciones de legislador, como de alcaldes y representantes de corregimiento, fue el haber tomado la decisión política de celebrar elecciones primarias internas para escoger a sus candidatos a elección popular, rompiendo con el tradicional mecanismo utilizado por los partidos de recurrir a un sistema de votación indirecta a través de convenciones o delegados.
6. El Partido Arnulfista logró superar al PRD en el uso del voto plancha en los circuitos plurinominales para la elección de legisladores, por lo que le arrebató una mayor cantidad de curules por residuo. En 1994, había resultado a la inversa.
7. La fórmula mixta de reparto de curules legislativas en los circuitos plurinominales, siguió favoreciendo a los partidos mayoritarios, con mayor énfasis en este proceso en el que los electores concentraron más sus votos en los dos partidos más grandes.
8. No hay elementos de juicio para sostener, como algunos han dicho, que el pueblo votó conscientemente para Presidente por el Partido Arnulfista y para Legislador por el PRD, con el fin de lograr un balance político entre las dos fuerzas.

Panamá, 12 de abril de 2000.

# ***La lucha contra la corrupción: la experiencia del Ministerio Público panameño***

**LIC. JOSÉ ANTONIO SOSSA R.**

*Procurador General de la Nación  
de la República de Panamá*

---

*Conferencia Magistral dictada en el marco de  
Conferencias Magistrales sobre Anticorrupción.  
Ministerio Público de la República del Perú.*

---

Es para nosotros una gran satisfacción y un honor dirigirnos a tan distinguido auditorio con el que nos sentimos muy a gusto, pues además de ser colegas, compartimos con ustedes, fiscales de la hermana República del Perú, una delicada labor dentro de la administración de justicia, cada uno en nuestro respectivo país, que nos exige dar siempre lo mejor de nosotros mismos, para construir mejores días para nuestras sociedades.

Agradezco la gentil invitación que nos formulara la Dra. Blanca Nélide Colán Maguño, a quien he conocido, compartiendo la preocupación por el logro del mejoramiento de nuestros Ministerios Públicos, y quien me ha solicitado que tratara ante ustedes el álgido y controvertido tema de la corrupción y les transmitiera la experiencia del Ministerio Público panameño en esta lucha.

La corrupción, conducta de los hombres, tan vieja como la propia humanidad, nos trae a la memoria brillantes y profundas reflexiones, que han estado vinculadas a la lucha contra este flagelo a través de los tiempos. Todos sabemos algo sobre lo que de ella se reseña con respecto al conspirador romano Lucio Sergio Catilina, en las catilnarias que afamaron a Cicerón o sobre la Revolución Francesa que con Víctor Hugo dejó pasajes imborrables sobre el tema. El libertador Simón Bolívar en su discurso ante la Convención de Ocaña señaló "La corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales y de la impunidad de los delitos. **Mirad** pues que sin fuerza no hay virtud, y sin virtud perece la República".

No obstante, el transcurso del tiempo no ha sido óbice para que este flagelo y su preocupación para combatirlo continúen siendo objeto de atención por parte de todos los países de forma colectiva o individual, en la plena conciencia de la importancia de combatirla, pues sus efectos negativos atentan contra la existencia misma de la sociedad. Así lo ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción, suscrita por nuestros países en Caracas el 29 de marzo de 1996.

De la corrupción, unos dicen que es producto de la degradación de los valores morales y buscan su origen en la debilidad de los controles administrativos, la acumulación excesiva de poder o la decadencia del poder político entre otras muchas razones, lo cierto es que éste es un mal que, como hemos dicho, ataca indiscriminadamente nuestra sociedad y nuestras estructuras de poder político, al que tenemos que hacerle frente, pero de una manera organizada, conjunta y coordinada, dirigiéndonos no sólo hacia su persecución sino también a su prevención y control.

Los estudios que se han efectuado sobre la corrupción apuntan hacia el hecho de que esta se desarrolla y fortalece con la falta de mecanismos de control público y ciudadano o ante la ineficiencia de estos controles. Otros factores que propician la corrupción han demostrado ser la ilimitada discrecionalidad en la toma de decisiones y la concentración de poder. Por supuesto que en adición a ello, en el fenómeno de la corrupción intervienen otra multiplicidad de factores, entre los que podríamos mencionar, las deficiencias del sistema educativo en cuanto al énfasis en la enseñanza y fortalecimiento de los valores cívicos y morales y la descomposición de la familia, que en alguna medida afecta la visión de los valores.

También se genera la corrupción en la debilidad de las instituciones del Estado y de los mecanismos de control; el alto nivel de tolerancia imperante a determinados comportamientos y, en la existencia de una legislación deficiente, que más que contribuir a la persecución y sanción de los corruptos, facilita su impunidad.

Frente a ello, la respuesta debe ser la creación y reforzamiento de mecanismos de control de este tipo de conductas, que deben aplicarse en el ámbito político, administrativo y judicial y la adopción de políticas en las que se involucren todos los Organos del Estado y los componentes de la sociedad.

Se ha demostrado que el instrumento más importante para combatir la corrupción es un sistema de administración de justicia efectivo e independiente, en el que las autoridades encargadas de impartir justicia cumplan con su deber de adecuarse a las estructuras y circunstancias que les exigen eficiencia y celeridad en el cumplimiento de sus labores.

Por supuesto que la colaboración y confianza de los particulares con sus autoridades es un presupuesto indispensable para ello, y para ganarlas es importante que las personas tengan la certeza que al poner en conocimiento de las autoridades la existencia de un hecho que pudiera constituir un acto de corrupción, éste será objeto de investigación y sus autores recibirán la sanción respectiva.

Por disposición constitucional, el Ministerio Público panameño tiene atribuciones que no se agotan sólo con la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, sino que van mucho más allá y se refieren a la defensa de los intereses del Estado, promoción del cumplimiento de ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos y la consejería jurídica de los funcionarios administrativos.

Dadas las nuevas modalidades de la criminalidad, que se ve favorecida por los avances tecnológicos, la globalización y las reformas estructurales que son evidentes en los sistemas de comunicación y transportación, y en los sistemas corporativos y financieros, nuestra tarea se torna cada día más compleja y nos lleva a involucrarnos en la búsqueda de mecanismos novedosos, tales como intervenciones telefónicas, filmaciones, el uso del agente encubierto, la entrega vigilada, independencia y fortalecimiento de los Ministerios Públicos, extradición, asistencia, y cooperación internacional, que nos permitan enfrentar el delito de una forma integral y aglutinando a todos los sectores involucrados en torno a un proyecto que persiga este fin.

En Panamá la Constitución le asigna funciones de control y persecución de actos corruptos al Ministerio Público, presidido por el Procurador General de la Nación, complementado por la Procuradora de la Administración, en lo que respecta a la acción penal; y a la Contraloría General de la República, en lo que corresponde a los aspectos financieros del Estado.

Es así como la Procuradora de la Administración, el Contralor General de la República y quien les habla, acordamos en el año 1996 la creación de una Comisión Interinstitucional, a la que se le asignó la tarea de producir y diseñar un programa de Prevención y Lucha contra la Corrupción, que sirviera de marco de acción al Estado panameño, para alcanzar mayor nivel de seguridad jurídica, del cual se derivaría el logro de mayores niveles de crecimiento y desarrollo económico, pues como consecuencia de la erradicación de la corrupción, podría obtenerse un incremento de la inversión local y extranjera a través del otorgamiento de incentivos y con base a ventajas comparativas de eficiencia y eficacia.

El diseño del programa contempla en su contenido factores de prevención, atención y persecución de los delitos de corrupción, de acuerdo a tres áreas de interés:

La primera, relativa a la prevención del delito y relaciones con la comunidad, que contiene acciones relativas a la revisión y simplificación de los procesos burocráticos del gobierno, adiestramiento y comunicación masiva de los ciudadanos a todos los niveles, con la participación de grupos y voluntariados organizados de la sociedad civil, del Ministerio de Educación, Universidades, la iglesia y otros sectores interesados.

Se contempla también el desarrollo de acciones publicitarias de impacto en la opinión pública, dirigidas a la promoción y el fortalecimiento de los valores éticos y morales.

La segunda área trata sobre la estructura organizativa y el diagrama procedimental, que busca la coordinación entre los entes de investigación participantes. A la cabeza de esta estructura organizativa estaría la Comisión Anticorrupción, integrada por el Ministerio Público (Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración), la Contraloría General de la República (representada por el Contralor General de la República) y la sociedad civil, representada por el sector empresarial, el sector de los trabajadores, los profesionales, la iglesia, las universidades y del capítulo de Panamá de Transparencia Internacional.

Esta comisión tendría a su cargo el establecimiento de las normas, políticas y reglamentos del programa de prevención y lucha contra la corrupción en consonancia con los objetivos de desarrollo económico que persigue el Gobierno Nacional y, por supuesto, la dirección del programa de prevención y lucha contra la corrupción, en sus componentes preventivos y operativos.

A la secretaría técnica del programa, correspondería la coordinación y ejecución del programa en cada uno de sus componentes y se pondrían en ejecución tres subprogramas a saber, subprograma de relaciones públicas, que básicamente se encargaría de la publicidad y divulgación del programa; subprograma de prevención y relaciones con la comunidad, que tendría entre otras, la labor de capacitación y el desarrollo de acciones tendientes a la incorporación de la enseñanza de los valores éticos y morales en los programas educativos, el diseño de políticas de incentivos para estimular a funcionarios públicos o particulares que hayan demostrado con su conducta la aplicación de valores éticos y morales a través del rechazo o denuncia de actos de corrupción, y por último, el subprograma de investigación a nivel operativo, que estaría en ejecución por tres unidades, una de investigaciones especiales de la Contraloría General de la República, la Unidad Anticorrupción de la Policía Técnica Judicial, adscrita a la Procuraduría General de la Nación y en la de Asesoría Jurídica Anticorrupción de la Procuraduría de la Administración.

¿Qué faltó para que todo se cumpliera?: —Recursos presupuestarios y apoyo del Ejecutivo para fortalecer y no debilitar la estructura integrada del Ministerio Público.

La comisión efectuó también un análisis y diagnóstico de la legislación panameña vigente sobre el tema, y, luego de analizadas todas las disposiciones existentes en el ordenamiento jurídico panameño que tuviesen incidencia en la conducta de los funcionarios públicos, y particularmente la comisión u omisión de actos que pudiesen afectar patrimonios públicos y, en consecuencia, originar una posible lesión patrimonial, se concluyó que los problemas de que adolece la legislación, se refieren a la dispersión, falta de precisión en los tipos penales,

ausencia de ciertos tipos penales, ineficacia de las sanciones, obsolescencia para responder a la complejidad de las modalidades delictivas vinculadas con la corrupción y procedimientos que no están acordes con nuestra realidad.

Las recomendaciones sobre las modificaciones legislativas quedaron plasmadas en un proyecto que personalmente presentamos a la consideración de la Asamblea Legislativa, haciendo uso de la iniciativa legislativa de la que estamos investidos.

¿Qué faltó para que esta tercera fase se cumpliera?: —Que el Organo Legislativo diera su apoyo a la aprobación de las iniciativas que propusimos.

Puedo referirles que si bien a la fecha no se han concretizado todos los programas contenidos en el proyecto, sí se han obtenido algunos avances, como lo es que nuestro país ratificara la Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Caracas el 29 de marzo de 1996, mediante Ley 42 de 1 de julio de 1998, y revestir de acción penal en todo el ámbito nacional a dos Fiscalías dedicadas a la lucha contra la corrupción en la administración pública, que hasta el momento denominamos Fiscalías Delegadas. Igualmente, considero como un avance, que se esté logrando llamar la atención a nuestra sociedad acerca de la importancia que tiene para un sistema democrático erradicar el flagelo de la corrupción.

Dentro de la experiencia panameña, quisiera ahora referirme a lo que ha sido nuestra actividad como Ministerio Público investigador y perseguidor de delitos relacionados con la administración pública.

La corrupción tiene en nuestra sociedad y en nuestra legislación, características positivas propias. La naturaleza plurisubjetiva de los delitos de corrupción, delitos de concurso necesario, conllevan en la práctica aparejadas, grandes dificultades en la aplicación de la ley. Perseguir los delitos y por ende a los delincuentes, se constituye cada vez en una tarea más compleja y que va más allá del ejercicio de la acción penal frente al juez, y el acusar al delincuente de haber transgredido la norma convencional.

Durante un coloquio celebrado en el mes de febrero del año 1998 sobre la Administración de Justicia y la Lucha contra la Corrupción, efectuado a iniciativa nuestra, en el cual convocamos a connotados abogados del foro panameño a conversar sobre este tema, se arribaron a conclusiones que estimamos de mucho valor y que señalaban además de los aspectos ya mencionados, otros que tienen gran incidencia en la crisis de la administración de justicia, medio que propicia la corrupción. Por considerarlo de interés, me permito referirme a estas conclusiones que apuntan lo siguiente:

- Se reconoce la asistencia de un problema de corrupción al cual para hacerle frente, debe optimizarse el sistema de selección de los operadores de justicia para asegurar que la administración de justicia cuente con el elemento humano más capaz y que ostente el mejor calibre moral.

- Se reconocieron factores como la morosidad judicial, la alta e innecesaria litigiosidad, la insuficiente legislación y la falta de presupuesto como factores que inciden en que exista un fenómeno de desconfianza ciudadana para con la administración de justicia.
- Es importante el reforzamiento de la enseñanza de la ética judicial en las Facultades de Derecho, que permita un ejercicio forense adecuado a los principios de buena fe y lealtad procesal del abogado litigante.
- Se apuntó la necesidad de encontrar mecanismos que permitan y faciliten el diálogo institucionalizado sobre los problemas de la justicia, entre todas las partes involucradas (Órgano Judicial, Ministerio Público, abogados, Facultades de Derecho y otros Órganos del Estado).
- La urgente revisión que debe hacerse a la legislación que regula el notariado para adecuarla a las nuevas necesidades de la práctica forense y sobre todo, para la preservación de la fe pública. Esta legislación en Panamá es de muy vieja data y el sistema de selección de estos funcionarios no resulta el más idóneo
- La necesidad de revisión del sistema de designación de suplentes a los cargos de la judicatura y del Ministerio Público y regular la posibilidad del ejercicio de la abogacía, de quienes se desempeñan como asesores legales de instituciones públicas y de quienes son elegidos como legisladores, ya que de una u otra forma, ello pudiera crearles una ventaja favorable con relación a otros abogados y su tiempo, que deben dedicar a servir al Estado, lo están distraendo en esta labor privada.
- Se resaltó el papel que debe jugar el Colegio Nacional de Abogados como ente capaz de velar eficientemente por la conducta ética de los abogados.
- Se reconoció que es imperativo que la administración de justicia sea dotada del presupuesto que requiere para poder efectuar su labor.
- Se reconoce el papel importante que tiene una prensa libre en el combate a la corrupción. Sin embargo, se anota que ésta debe evitar los juicios paralelos, la promoción de intereses extrajudiciales y dedicarse a ofrecer al ciudadano una información cierta y objetiva.
- La necesidad de establecer un sistema de motivación y reconocimiento al funcionario del Órgano Judicial y del Ministerio Público, que en el ejercicio de su labor, demuestre su compromiso con el mejoramiento del sistema judicial.
- Fortalecer la labor del Ministerio Público como única entidad facultada para perseguir los delitos y encabezar los esfuerzos contra la impunidad y la corrupción.

- La necesidad de incorporar a la clase política en la solución del problema de la corrupción, entendiendo que este es un problema que a todos atañe.
- La necesidad de divulgar las normas jurídicas anticorrupción, como forma de contribuir a la educación del ciudadano y crear en él conciencia de la importancia que tiene erradicar estas conductas.
- La necesidad de rediseño y modernización de los despachos judiciales, a fin de adecuarlos a las nuevas necesidades de justicia de la población panameña.

Los delitos de corrupción son investigados por parte de las Fiscalías Delegadas de la Procuraduría General de la Nación, agencias instructoras de alto nivel jerárquico que tienen jurisdicción en todo el país y quisiera mencionar que en esta área hemos podido identificar que estos delitos se presentan en dos modalidades distintas, que, por sus características que seguidamente paso a mencionar, denominaremos "*casos de alto perfil y casos de bajo perfil*".

En lo que se refiere al primer grupo o casos de alto perfil, éstos se tratan de aquellos casos en que los involucrados detentan gran poder económico y político, personas que forman parte de una élite social, y usualmente pertenecen a asociaciones, gremios profesionales y hasta entidades benéficas.

Los casos de alto perfil, generalmente conllevan la afectación del Estado en sumas exorbitantes mediante la ejecución de complicadas operaciones financieras o manipulación de terceras personas, sin que aparezca visible el nombre del autor del hecho en ningún documento que lo comprometa.

La investigación en estos casos se torna muy complicada por las razones que a continuación enumero.

1. Generalmente son cometidos por las autoridades que tienen poder de mando en la institución afectada con esas conductas.
2. Son delitos premeditados en los que los autores cuentan con todo el tiempo y las facilidades para planificar su comisión y evitar verse implicados.
3. Las órdenes que imparten a sus subalternos las realizan en forma verbal para no dejar constancia de sus instrucciones.
4. Sus autores ejercen su autoridad, para lograr que sus subalternos hagan lo que se les ordena, aún cuando éstos conozcan la ilicitud de lo que se les pide, quienes finalmente acceden a lo pedido para conservar su puesto.
5. Sus autores están convencidos que con su poder económico o político quedarán impunes en el evento de que se realice una investigación.
6. Quienes lo cometen aprovechan el desorden administrativo para desaparecer evidencias que los comprometan.

7. No existe colaboración de los funcionarios que laboran en la institución afectada con el ilícito, en la investigación de estos delitos por temor a represalias.
8. Los inculcados se pueden costear el empleo de un equipo de abogados para evitar su comparecencia ante los tribunales y responder penalmente por sus actuaciones.
9. Los implicados procuran desacreditar a los funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento, alegando que se trata de persecución política.
10. Quienes los cometen se apoyan en los manuales de procedimientos y reglamentaciones de funcionamiento para sostener que los actos que se les atribuyen le correspondía realizarlos a funcionarios de otras instancias.
11. Estas personas consideran el patrimonio de la entidad, cuya administración le ha sido confiada como propio, por lo que no muestran signos de arrepentimiento de su conducta delictiva.
12. Por sus vinculaciones sociales, con frecuencia logran el respaldo de agrupaciones políticas, gremiales o profesionales cuando son encausados penalmente, para tratar de influenciar en la toma de decisiones de las autoridades judiciales.
13. Cuentan con todos los medios para salir de nuestras fronteras y vivir en el exterior en el evento que se determine su responsabilidad penal.
14. Sus bienes están registrados a nombre de sociedades anónimas controladas por ellos.
15. Su dinero se encuentra depositado en cuentas cifradas, a nombre de sociedades o en el exterior.

En los casos de alto perfil, solamente la detención preventiva al inicio de la investigación garantiza la aplicación efectiva de las sanciones penales a estos delincuentes. Sin embargo, la legislación garante que tenemos, suele favorecer al inculcado con la libertad durante el proceso, convirtiéndose esta situación en escarnio para la sociedad e imagen de impunidad y connivencia de la administración de justicia con la corrupción.

En cuanto a los casos de corrupción que hemos denominados de bajo perfil, éstos presentan las siguientes características:

1. Los autores son autoridades de rangos medios con algún grado de poder de decisión.
2. Generalmente conocen el funcionamiento de la entidad donde laboran y tratan de explotar las fallas de control interno.

3. La comisión de estos delitos es más frecuente que los de alto perfil y aun cuando se trata de delitos de menor cuantía, sus efectos pueden ser igualmente perjudiciales para el normal desarrollo de las instituciones del Estado.
4. A pesar de que en los mismos se registra algún grado de planificación, su comisión está determinada por la ocurrencia de acontecimientos extraordinarios o de actuaciones de terceros que los motivan a aprovecharse de errores o de la negligencia de sus compañeros de trabajo. La investigación de estos delitos se ve facilitada al no presentarse las circunstancias concurrentes para los delitos de alto perfil.
5. Sus autores tratan de justificar sus conductas ilícitas alegando razones económicas.
6. Al confrontárseles con las evidencias recabadas durante la investigación, generalmente reconocen su responsabilidad y ofrecen resarcir el perjuicio causado mediante arreglos de pago con las instituciones afectadas.
7. Un alto porcentaje de estos delincuentes son efectivamente sancionados.

Queda por demás señalar, que estos casos son los que mayormente son objeto de investigación por parte de nuestros despachos.

No existe en mi país una jurisdicción especial que atienda los casos de corrupción. La competencia para conocer de estos delitos en el Organismo Judicial la tienen los Juzgados de Circuito, tercer tribunal en jerarquía en orden descendente, sin embargo, en el Ministerio Público, las investigaciones por los delitos contra la administración pública, generalmente están a cargo de las Fiscalías Superiores Delegadas, adscritas a la Procuraduría General de la Nación, despachos de instrucción de alto nivel, con jurisdicción en todo el país, a los que hemos procurado dotar de la infraestructura necesaria para que puedan efectuar investigaciones que tengan posibilidades de éxito.

Ha sido nuestra mayor y más constante preocupación, el hecho de que nuestros despachos de instrucción den respuesta al llamado de la sociedad por la "mora judicial" y la exigencia de resultados visibles de sus denuncias, y ello nos ha obligado a que constantemente estemos en la búsqueda de soluciones para estar en capacidad de ofrecer esta respuesta, sin embargo, esta insatisfacción persiste, y cabe entonces formularse la pregunta del por qué esta lucha contra la corrupción no ha sido todo lo efectiva que quisiéramos. Para dar una respuesta apropiada, tendríamos que entrar a analizar una multiplicidad de factores que tienen que ver con ello, que van desde aspectos educativos, sociales, económicos e incluyen la desatención que históricamente los gobiernos han dispensado al Organismo Judicial y al Ministerio Público.

Sin embargo, podemos anotar como factores fundamentales que han incidido en que no se obtengan los resultados esperados, la escasez de recursos que el Estado asigna a las instituciones responsables del control, investigación y juzgamiento de los delitos, (que ha sido evidente hasta el grado que después de casi un siglo de vida republicana, aún el Ministerio Público no cuenta con instalaciones propias adecuadas, y gran parte de su presupuesto debe destinarse a otros renglones como por ejemplo, el pago de alquileres), y en segundo lugar, una legislación débil e insuficiente que propicia la criminalidad y crea desaliento en quienes administramos justicia.

Ello nos lleva a aseverar que el problema de la administración de justicia en Panamá, es fundamentalmente de índole presupuestario y de escasa voluntad política real.

Una simple lectura de nuestra legislación penal nos permite comprobar que no se encuentran tipificadas como delitos, una gran cantidad de conductas que constituyen actos de corrupción, y las que sí tienen esa categoría, tienen fijadas penas irrisorias.

El Código Penal panameño en el Título X del Libro Segundo, dedicado a los Delitos contra la Administración Pública, divide éstos en ocho capítulos en la siguiente forma:

Capítulo I: De las diferentes formas de peculado, en donde se incluyen todas las modalidades de esta figura a saber, peculado doloso por apropiación, peculado por aprovechamiento de error ajeno, peculado culposo, peculado de uso, peculado por aplicación diferente de caudales, y se hacen extensivas las disposiciones de este capítulo a los empleados de las empresas de servicios públicos en las que tuviera participación económica el Estado y, a los que por cualquier concepto estuvieren encargados de fondos, rentas o efectos nacionales o municipales pertenecientes a un establecimiento de instrucción pública o de beneficencia.

Capítulo II: Concusión y Exacción.

Capítulo III: Corrupción de Servidores Públicos. En este capítulo se tipifican las conductas relativas a la retribución indebida o la promesa aceptada por parte de un funcionario público o por interpuesta persona de alguna retribución en dinero u otro beneficio por un acto de sus funciones.

Se sanciona también en el Artículo 322 del Código Penal al servidor público que reciba o haga prometer dinero u otro beneficio por retardar u omitir un acto propio de sus funciones o ejecutar un acto propio de sus deberes, conducta ésta que se agrava en la sanción a imponer cuando el delito es cometido por un juez, magistrado o agente del Ministerio Público y el dinero tuviese por objeto favorecer o perjudicar a una parte en un proceso.

En este Capítulo también se establece una sanción penal de 6 a 18 meses de prisión y de 25 a 75 días multa para el servidor público que sin incurrir en otro hecho más severamente penado, incurra en las siguientes conductas:

- a) Aceptar una dádiva o la promesa de ésta para hacer valer la influencia de su cargo ante otro servidor, a fin de que este haga o deje de hacer algo relativo a sus funciones.
- b) Utilizar con fines de lucro para sí o para un tercero, informaciones o datos de carácter reservado de los que haya tenido conocimiento en razón de su cargo.
- c) Admitir dádivas presentadas u ofrecidas en consideración a su cargo.
- d) No justificar al ser debidamente requerido, la procedencia de un incremento patrimonial suyo o de una persona interpuesta para disimularlo, posterior a la asunción del cargo público (aquí se tipifica el enriquecimiento ilícito).

Capítulo IV: Abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos.

Capítulo V: Usurpación de Funciones Públicas.

Capítulo VI: Delitos contra la Autoridad Pública.

Capítulo VII: Violación de sellos y sustracciones en oficinas públicas.

Capítulo VIII: Fraude en las subastas o licitaciones y falta de suministro a la administración pública.

De las normas penales allí contempladas, sólo el peculado por apropiación tiene fijada una pena considerable, que va de 2 a 10 años de prisión. El resto de los delitos contemplados en ese capítulo tienen penas muy bajas, que oscilan entre 6 meses a 3 años de prisión y días multas. A ello debe sumarse el hecho de que la costumbre judicial es de fijar el monto de la pena, utilizando un término medio entre el mínimo y el máximo de la pena que tenga establecida el delito por el que se va a sancionar.

Nuestra legislación no permite la detención preventiva a delitos que tengan fijada penas menores de dos (2) años y autoriza la suspensión de penas hasta tres (3) años en caso de delincuentes primarios.

Otro aspecto desafortunado en nuestra legislación lo constituyen los cortos términos para la prescripción de la acción penal y el procedimiento vigente para su interrupción (que la jurisprudencia que recientemente ha variado así lo dificulta).

Considero importante manifestarles un aspecto, a nuestro juicio positivo, y es que, en el Código Penal panameño existe una norma que establece que la extinción

de la acción penal y de la pena no impiden el comiso de los instrumentos con que se cometió el hecho punible y de los efectos que de él provengan, ni tampoco la responsabilidad civil derivada del mismo. Afortunadamente el contenido de esta norma, ha permitido que por ejemplo, en casos de personas que han sido beneficiadas con indultos, se haya podido comisar los bienes producto de los ilícitos cometidos.

La mayoría de estos delitos prescriben en el término de 6 años, el que resulta muy corto si tomamos en consideración que la detección de la comisión de estos delitos se realiza en forma tardía por la falta de personal para realizar estas investigaciones en todas las instituciones del Estado.

En cuanto a la prescripción de la acción penal, por disposición legal, ésta se interrumpe con el auto de enjuiciamiento. Es decir, no basta que el Ministerio Público haya acreditado de manera fehaciente la comisión del delito y la vinculación de la persona al mismo, sino que se exige que el juzgador haya dictado el auto encausatorio, lo que tiene lugar una vez que el Fiscal ha concluido la investigación, la ha remitido al Organismo Judicial y se ha surtido una audiencia preliminar, y ocurre que la acción puede prescribir mientras el sumario esté en trámite. La jurisprudencia reciente exige que además de la dictación del auto encausatorio, éste haya sido notificado personalmente.

De ello se valen abogados defensores que actúan al margen de las normas éticas, dilatando la realización de las audiencias, para lograr la prescripción de la acción penal y el archivo del expediente, aun cuando existan evidencias recabadas dentro del mismo, que acreditan la responsabilidad penal de los sindicados.

Entre otras normas que favorecen la impunidad, se encuentran aquellas que establecen el término para el agotamiento de la instrucción sumarial que se fija en dos meses y que se extiende a cuatro meses cuando son varios los sindicados.

Este término, por su brevedad, incide negativamente en la búsqueda de la verdad material, favoreciendo la impunidad, especialmente en estos casos que por su complejidad y las características propias que presentan, requieren que se haga una investigación diferente a las que se adelantan con relación a los demás delitos.

Para ser francos, estos términos no siempre se cumplen, pero sí constituyen una presión y hostigamiento para el agente fiscal instructor en el cabal agotamiento de la investigación.

Existen también algunos vacíos legislativos que se refieren a la no tipificación de algunas conductas ilícitas que deben ser objeto de sanción penal, tales como el tráfico de influencias, y el soborno transnacional, delitos que se obligan a incluir en sus legislaciones internas los países miembros de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Recientemente hemos tenido la experiencia de investigar el primer caso que podríamos calificar como de soborno transnacional, que se ejecutó cuando ejecutivos de una poderosa empresa extranjera pagaron a funcionarios de la Dirección de Hidrocarburos de nuestro país, una cuantiosa suma de dinero para obtener privilegios y beneficios económicos indebidos. Conocimos de este hecho por la noticia de que en los Estados Unidos se inició un proceso penal en contra de la empresa e inmediatamente dimos inicio a un sumario por el delito de corrupción.

Gracias a la existencia de un Tratado de Asistencia Legal Mutua suscrito con los Estados Unidos de América, pudimos obtener de los fiscales norteamericanos información valiosa, que complementada con las pruebas recabadas en nuestro país, confiamos serán suficientes para castigar a los funcionarios investigados y establecer un primer caso ejemplarizante.

Otro aspecto importante lo constituye la necesidad de reglamentar la declaración de bienes y rentas personales de los funcionarios públicos, que se establece en la Constitución Nacional, a objeto de que tal declaración se haga extensiva a todos los funcionarios públicos que devengan un salario que exceda los tres mil balboas.

Estas y otras recomendaciones quedaron incluidas en el proyecto de ley que presentamos ante la Asamblea Legislativa, al cual me referi con anterioridad, y que fue el producto de una labor acusiosa y profesional de todos los sectores que de una u otra forma están involucrados en la labor de prevención y represión de la corrupción.

Esta ha sido la experiencia panameña en cuanto al Ministerio Público se refiere, y somos optimistas en cuanto a que nuestra persistencia y el empeño de nuestra Institución será determinante para luchar en contra de este fenómeno que causa graves daños sociales, empobrece nuestras sociedades y desmoraliza la conciencia social cuando sus autores no reciben la sanción respectiva.

Por ello y a modo de conclusiones mencionaremos que se requiere una política firme y decidida por parte del Estado para combatir la corrupción, y es importante para este propósito la asignación de los recursos necesarios a las entidades de la administración de justicia.

Es importante desarrollar estrategias nacionales y subregionales de cooperación y coordinación nacional, con las entidades controladoras, que propongan e impulsen la puesta en práctica de controles efectivos dirigidos a prevenir, combatir y sancionar la corrupción en sus diferentes modalidades.

La realización de campañas contra la corrupción y el fortalecimiento de los valores éticos y morales es otro aspecto que debe considerarse, lo mismo que la

concienciación en la comunidad de que cada uno de sus miembros debe ser vigilante para que no se cometan estos actos tan nocivos.

Debe adecuarse la legislación de manera tal que no se convierta en un elemento facilitador de la corrupción, sino que permita perseguir estos delitos, a ello debe ir unido la elaboración de mecanismos de protección para los denunciantes, a fin de que éstos sean protegidos en su integridad personal y de los miembros de su familia (por ejemplo la reserva de identidad).

Es fundamental el desarrollo de un programa permanente de capacitación en materia de corrupción que incluya temas como el análisis de los diferentes tipos legales que constituyen modalidades de la corrupción, los efectos de los delitos de corrupción en la sociedad, políticas bancarias, fraude electrónico, falsificación de documentos, entre otros, dirigido a jueces, fiscales, auditores y demás funcionarios encargados de la investigación y juzgamiento de estos delitos.

Es importante que los países se adhieran a la Convención Interamericana contra la Corrupción, para garantizar que las fronteras no sean un obstáculo para la persecución de estos ilícitos, garantizar la asistencia y cooperación judicial de los países signatarios, facilitar la recuperación de los bienes o valores sustraídos del patrimonio estatal y lograr el cumplimiento efectivo de la pena impuesta a los infractores, permitiendo la extradición.

En definitiva, la corrupción es un crimen de lesa humanidad, y como tal, debe ser prevenida, investigada, perseguida y erradicada con la colaboración internacional, toda vez que la misma genera múltiples efectos negativos para la comunidad mundial los que se reflejan en el ámbito social, político y económico, y su tolerancia y fomento conducen irremediamente a la destrucción del sistema democrático y al establecimiento de una sociedad sin valores morales, violenta y con grandes desigualdades sociales.

Concluyo mi intervención con palabras de Jean Bertrand Aristide que diariamente son transcritas en la portada de un diario de mi país: *“La corrupción es la forma superior de la injusticia, y sin justicia no se puede vivir”*.

MUCHAS GRACIAS

Lima, 6 de julio de 1999

# ***Evolución y aplicación práctica de la Legislación panameña en materia de folclor***

**DONATILO BALLESTEROS ZARZAVILLA.**

El desarrollo de la panameñidad y el aprecio a los valores culturales de nuestra Nación, son materia básica del tema que nos corresponde desarrollar en este trabajo. Para ello, es necesario que nos adentremos en las bases de la historia constitucional Patria para llegar al objetivo que nos indica el tema a exponer, lo que me obliga a solicitarle al lector que, imaginariamente, se traslade a los diferentes momentos históricos del desarrollo de la República de Panamá, para que obtenga una mejor visión de los intereses nacionales, frente a la protección de las costumbres y tradiciones de nuestro País.

Después de una sangrienta revolución que ocupó a la Nación panameña por un lapso de tres años, en una mezcla de intereses particulares, nacionales y extranjeros, Panamá rompe los vínculos que le unían a Colombia el 3 de noviembre de 1903 declarándose, en ese momento, bajo protección de los Estados Unidos de América que, con su ejército, garantizó la decisión del pueblo panameño. De inmediato, el pueblo se organizó y procedió a designar una Junta Provisional de Gobierno integrada por los ciudadanos Tomás Arias, Federico Boyd y José Agustín Arango quienes, a su vez, convocaron una Convención Nacional para que redactara la primera Carta Magna de la República de Panamá. Esta primera Constitución es reconocida por el pueblo panameño en el año de 1904.

Esta Constitución de 1904 indica en el artículo 65, numeral 13, que dentro de las funciones legislativas de la Asamblea Nacional está la promoción y fomento de la educación pública, las ciencias y *las artes*. Es necesario aclarar que para esa época, si bien las manifestaciones folclóricas que en la actualidad se aprecian, y

que nos legaron nuestros padres y abuelos, se practicaban en las diferentes regiones del país, en ese momento, en el año de 1904, no había una identificación propia de estas expresiones como actividades folclóricas. Por ello, el legislador de la época no enuncia un aparte referente a la cultura ni al fomento propio del folclor nacional, sino que como *artes*, se refiere a la pintura, a la escultura, la música, la literatura, etc.

Sin embargo, conceptuamos que la intención de esa expresión literal dentro del numeral 13 del artículo 65 en comento, tenía como objetivo reconocer el estudio, análisis y divulgación de las manifestaciones folclóricas de la época, pero no como las reconocemos actualmente pues, se encontraban en una etapa incipiente y embrionaria para 1904. Recordemos que aún estaban vigentes en la moda de principios de siglo, los bailes de salón tales como las polcas y minués procedentes de Europa, americanizados - o para mejor decir panameñizados -, con los rasgos y acordes musicales propios de nuestros ejecutantes y arreglistas de la guitarra y el violín. La época era propicia para un despegue de las artes y la cultura como panameñas, no como manifestaciones colombianas o españolas, con una identidad propia o particular, y esto se produjo primero en las artes, dentro de los aspectos literarios, humanistas y académicos, donde surgen ciudadanos y profesionales que logran méritos propios en la vida ciudadana y el desarrollo de la República, no obstante, se obvia el desarrollo de lo folclórico.

El otro aspecto que contempló nuestra Constitución de 1904, fue la instrucción pública, la cual quedó establecida en el artículo 133 de esa Carta Magna. En ella, el legislador nos habla del aspecto gratuito de la enseñanza a nivel primario y sobre la posibilidad de descentralizar la educación para destinarle rentas especiales, obviando incluir las manifestaciones folclóricas dentro de esta instrucción, por cuanto no era un aspecto tan relevante en ese momento de nuestra vida republicana. Por ello, la producción de alguna legislación importante para la vida del folclor es nula en éste período.

Nuestra historia republicana va desarrollándose con diferentes movimientos políticos y uno que vino a revolucionar la sociedad panameña, en los albores de la República, fue el de Acción Comunal. Con su advenimiento, surge la figura del segundo presidente populista panameño, Dr. Arnulfo Arias, que dispone, al asumir la presidencia en el año de 1941, la convocatoria de una constituyente que modifique el contenido de la Carta Magna de 1904 la cual, hasta ese momento, había regido los destinos del país. Así surge la Constitución de 1941 con un aparte que se denominó "DERECHOS Y DEBERES INDIVIDUALES Y SOCIALES", algo que no estaba definido en la Constitución de 1904; y en su artículo 56, desarrolla el

concepto de la educación nacional, manteniendo el aspecto de gratuidad de la misma; sin embargo, adolece del mismo mal de la Constitución de 1904, esto es, que no inserta el concepto folclor dentro de la enseñanza.

Esta misma Constitución explica en el artículo 88, numeral 10, que la Asamblea Nacional, tiene el deber de promover y fomentar la educación pública, las ciencias y *las artes*, conservando el concepto que el legislador constitucional había planteado en el Texto Máximo de 1904; es decir, que no varió en cuanto a la apreciación del folclor frente a la realidad social y cultural de la época. Lo que sí surge en ese momento es un movimiento de conservación, rescate, promoción y cultivo de las artes folclóricas, amparados en esta Carta Magna que la historia constitucional nuestra la ha denominado "Panameñista" en función de los diversos tópicos de protección hacia lo nacional, que abarcaban desde la educación hasta los empleos y la seguridad social

A diferencia de lo establecido en la Carta Magna de 1904, la Constitución de 1941 ordena al Presidente de la República dirigir, reglamentar e inspeccionar la educación pública nacional, lo que se registra en su artículo 109, numeral 13, y amplía el concepto de protección hacia lo artístico e histórico cuando nos habla en el artículo 148 que toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación y dispone que éste, quede bajo la salvaguarda del Estado, quien podrá prohibir su destrucción o exportación, regular su enajenación para evitar que fuese destruido el material nacional con cierto valor histórico apreciativo en lo cultural, y decretar las expropiaciones que estime oportunas para su defensa en aras de evitar que ese material valioso para nosotros fuera sacado del País. Este artículo fue aún más amplio, al incluir en esta protección los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor histórico o artístico; es decir, este artículo en especial fue la primera expresión que se da a nivel de derechos ecológicos y patrimoniales dentro del derecho constitucional panameño.

En el año de 1946 nace nuestra tercera Constitución Nacional, la cual tiene un carácter totalmente liberal, señalándola como corriente de pensamiento político-filosófico y se desglosan, por primera vez, en una Constitución panameña, los derechos individuales de los sociales, trabajando cada uno de ellos en forma de Capítulos, a diferencia de un solo Título para este sector constitucional, como lo hicieron los dos primeros textos constitucionales. Es conveniente recordar que los derechos individuales comprenden, entre otros, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de correspondencia, la libertad de tránsito, la libertad de domicilio, etc.. Entre los derechos sociales podemos señalar el derecho a la vivienda,

al trabajo, a la educación y surgen gracias a la Revolución Mexicana de 1917, incorporándose al Derecho Constitucional panameño en las Constituciones de 1941 y 1946.

Es aquí, en la Constitución de 1946, cuando se separan las categorías individuales de las sociales en capítulos distintos. Así, pues, la Constitución de 1946, en el Capítulo 4º de la Cultura Nacional obliga al Estado al servicio de la educación nacional con interés de utilidad pública y social, siendo el nivel primario obligatorio. Es en este período de la vida republicana cuando se habla de folclor en los términos actualmente conocidos, y ello es así gracias a la influencia de personas que estaban trabajando nuestras costumbres y tradiciones, lo que hace que nuestro legislador constitucional considere el folclor como parte de las artes a las que el Estado estaba obligado a proteger, promover y resaltar.

Pero el aspecto más relevante de esta Constitución es la libertad de enseñanza contemplada en el artículo 79 donde no solo se enuncia la libertad de cátedra, sino que se exige que la educación privada sea acorde con los fines nacionales y sociales de la cultura nacional. En este artículo se comprende que el legislador ya empieza a desarrollar el concepto de protección que enunció la Constitución anterior y obliga a aquellos centros de educación particular a que se ajusten a los requerimientos nacionales para la libertad de cátedra. Aquí podemos apreciar que ya se ha sembrado la simiente que permitiría, en un futuro próximo, los primeros reconocimientos legislativos a las actividades folclóricas.

El interés por la educación fue tan relevante que en el artículo 90 de la misma Constitución, el legislador nos expone que *“el Estado fomentará por todos los medios posibles<sup>1</sup>, la cultura popular y mantendrá cursos gratuitos de complementación para los adultos”*. Surge el interés de investigar y divulgar los orígenes de nuestras costumbres, raíces y tradiciones a través de los medios propios de esa época; no olvidemos que ya en ese momento histórico de nuestro Panamá contábamos con investigadores como los esposos Manuel y Dora de Zárate, Narciso Garay, Rafael Moscote y otros, incursionando en el folclor, quienes aprovecharon las bases sentadas por esta Constitución para dar a conocer el resultado de sus investigaciones amparados, sobre todo, en el artículo 83 de esa misma Carta Magna donde el Estado, en aras de la cultura nacional, establece los incentivos necesarios para la edición de obras didácticas nacionales, surgiendo así libros como la *“Décima y la Copla en Panamá”*, *“Texto del Tamborito Panameño”* de los esposos Zárate, *“La Pollera”* de Narciso Garay y *“Aspectos de la Civilización Occidental”* de Rafael Moscote, entre otros, que son valiosos aportes al folclor nacional.

---

1 Los *medios posibles* a que se hace referencia comprenden la radio, la prensa escrita, el cinematógrafo y revistas.

De igual manera, el artículo 118 de la Constitución, en su numeral 14, obligaba a la Asamblea Nacional a promover las ciencias y *las artes*, artículo que fue aprovechado con posterioridad por Manuel F. Zárata, José del C. Saavedra, Nieves Angulo, Justino López y otros, así como los artículos que hemos discutido hace un momento referentes a la cultura nacional, para lograr que la Asamblea Nacional reconociera mediante la **Ley N° 91 de 29 de diciembre de 1955**, que el evento festivo que se organizaba en el Distrito de Guararé, provincia de Los Santos, durante los días 24, 25, 26 y 27 de septiembre de cada año, fuera denominado FESTIVAL NACIONAL DE LA MEJORANA y le otorgaba, a través de esa misma ley, un apoyo económico de mil balboas para contribuir a la celebración de ese evento.

Esta norma se constituye en la primera manifestación legislativa que reconoce un evento o expresión de carácter folclórico, y debe resaltarse el esfuerzo realizado por el profesor Manuel F. Zárata y sus colaboradores, en ese momento histórico, para convencer a los diputados Arcelio Pérez, quien hace la propuesta, Heraclio Barletta y Demetrio Decerega, que secundaron el proyecto, para procurar el reconocimiento legislativo al Festival que se desarrollaba desde 1949 en esa población santeña.

Empieza el folclor a tener vida legislativa basado y amparado en la Constitución y las leyes que nacen de las costumbres y tradiciones nuestras.

Es por la presión que ejercen esta serie de folcloristas *aficionados* como van surgiendo las leyes que institucionalizan nuestras costumbres y tradiciones y, el 26 de enero de 1959, a través de la Gaceta Oficial N°13.745, se promulga la **Ley N°67 de 22 de diciembre de 1958** mediante la cual se crea, **el Instituto de Investigaciones y Conservación del Folklore Nacional**. Lo importante de esta norma reposa en sus considerandos, donde enuncia lo siguiente:

*"...la Constitución Nacional señala como deber del Estado el proteger y conservar la tradición folklórica mediante la acción de organismos especiales... que emprenderían una labor de estudio y protección del patrimonio de la cultura popular incluyendo en primer término el folklore... que el folklore panameño es de una extrema riqueza y de que las tradiciones populares constituyen una firme base de la fisonomía nacional y un fuerte motivo del sentimiento patrio."*

Obsérvese que la mentalidad del legislador es totalmente distinta a la que imperaba en el inicio de la República y le da un sitio preponderante a las bases de nuestra identidad nacional. Con esta ley se crea el ente ya citado, cuyo funcionamiento quedaba regido bajo la tutela del Ministerio de Educación, del

cual dependía, y sus fines serían dirigir, organizar, coordinar y fomentar la tarea de la investigación, estudio, divulgación y conservación del folclor y de las tradiciones populares. Asimismo, se reglamentarían las funciones del Instituto y las actividades a que se destinaría, dictando las medidas cuya finalidad permitieran la conservación de las tradiciones panameñas, su divulgación para su conocimiento y dignificación<sup>2</sup>.

No conforme con ello, el profesor Manuel F. Zárate y sus colaboradores desarrollan otras actividades y obtienen mediante el *Resuelto N° 637 de 9 de septiembre de 1959* del Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Cultura, el reconocimiento al Concurso de Acordeones que se celebra durante el Festival Nacional de la Mejorana, el cual es denominado, en 1959, *Concurso Rogelio "Gelo" Córdoba*, como un homenaje póstumo al malogrado acordeonista oriundo de El Mogollón de Guararé. El Resuelto en comento obliga al Ministerio de Educación a aportar un jurado para el concurso y otorgar medalla de oro al ganador del certamen; en la práctica, esta institución del Estado tiene más de quince años que no cumple con esto a pesar de que aún se encuentra vigente esta disposición administrativa. Con esta disposición se desarrolla una actividad normativa dentro de un evento reconocido por ley, y produce una evolución de la ley 91 de 1955 con el advenimiento del Resuelto del Ministerio de Educación.

A partir de la ley 91 de 1955, la vida legislativa municipal del Distrito de Guararé desarrolla caracteres propios y sirve de guía para otras comunidades con eventos similares; así surgen las resoluciones municipales y decretos alcaldicios que establecen las restricciones del uso de instrumentos foráneos durante el desarrollo del Festival Nacional de la Mejorana, se impide la reproducción musical a través de discotecas y otras medidas de tal género que han sido tomadas como ejemplo por regiones tales como La Villa de Los Santos para la celebración del Corpus Christie, Ocú para el Festival del Manito y otros; iniciándose el torrente legislativo que protege y le hace reconocimiento a nuestro folclor. En ese sentido, el Festival del Toro Guapo de Antón es el recién ingresado a la vida legislativa, al ser declarado por el Consejo Municipal, a través de un acuerdo de 1995, Festival Municipal del Toro Guapo de Antón.

La vida legislativa del folclor nacional da inicio en la década del 50 y su despegue real se produce en los 60. Así, vemos aparecer la *Ley N° 86 de 22 de noviembre de 1960*<sup>3</sup> que ordena la presentación de números de nuestro folclor en

---

2 Ley N° 67 de 22 de diciembre de 1958, promulgada en la Gaceta Oficial N°13.745 del 26 de enero de 1959, sancionada por el Presidente Ernesto De La Guardia Jr.

3 N° 86 de 22 de noviembre de 1960, promulgada en la Gaceta Oficial N° 14.289 de 15 de diciembre de 1960, sancionada por el Presidente Roberto F. Chiari.

los actos de variedad que se efectúen con artistas nacionales o extranjeros en cualquier sala de espectáculos, tales como clubes nocturnos, cinematógrafos, hoteles o salones de diversión. Esta ley surge ante el incremento de lugares de diversión de la naturaleza ya explicada, en donde se hacían exhibiciones y espectáculos vivos con ausencia de nuestras manifestaciones tradicionales o costumbristas y, en desarrollo de la Constitución de 1946, el legislador indica que es motivo causal de esta norma jurídica, la enseñanza y estimulación de la conservación de nuestra herencia folclórica. Por ello, se dispone que en cada espectáculo de variedad que se presente en los sitios de diversión descritos como teatros, clubes nocturnos, cinematógrafos, hoteles o salones de diversión, deberá incluirse, por lo menos, un número folclórico panameño, ejecutado por artistas nacionales. No conforme con ello, es decir, con asegurar que la representación sea efectuada por talento nativo, el legislador continúa señalando que los encargados de estos eventos folclóricos estarán obligados a hacer que éstos correspondan totalmente a la denominación de folclóricos panameños que se les da y, particularmente, quedan sujetos a la regla de emplear los vestuarios, instrumentos, decorados, ritmos, melodías y los aspectos costumbristas auténticos de cada región.

Un aspecto de la mayor importancia en esta ley es que se involucra en la custodia y responsabilidad de hacer cumplir con esta norma a la Junta de Censura del Ministerio de Gobierno y Justicia, con rigor, imponiendo sanciones que comprenden la suspensión del espectáculo hasta que se incluya el número folklórico o multas que oscilaban entre los B/. 10.00 a los B/. 100.00 y, en caso de reincidencia, la Censura se abstendría de aprobarle presentación de espectáculos.

Aquí apreciamos la mano de aquellos folcloristas que iniciaron el movimiento de reconocimiento a los valores de nuestro campo y la ciudad que, con denodados esfuerzos, estaban abriendo la trocha para ubicar nuestras manifestaciones folclóricas en un sitio elevado en el campo cultural, mostrando al País, lo que con mucho orgullo nuestro hombre interiorano expresa en su cotidiano vivir en tiempos de cosecha, jolgorio y demás expresiones de la identidad panameña. Este esfuerzo es justipreciado por un grupo de legisladores oriundos de nuestro campo y empiezan la ardua tarea de darle a los trabajadores del folclor un foro para que expresen a los que desconocen sus fuentes y orígenes vernaculares, sin dejar de lado que se crea con esta ley, un nuevo campo laboral para los músicos, bailadores, artesanos, instructores y directores de agrupaciones folclóricas.

Poco tiempo después, una nueva propuesta que conlleva el ánimo de colaborar con la realización de otro evento de carácter folclórico se concreta, al promulgarse

la *Ley N°50 del 24 de noviembre de 1961*<sup>4</sup>, mediante la cual se otorga un subsidio al Festival de La Pollera en la ciudad de Las Tablas. En este texto normativo, el legislador hace una apología al vestido que, por excelencia, es la etiqueta de presentación internacional de nuestro Panamá al indicar que:

*“...La Pollera es el traje típico nacional y como tal es acreedora a un fervoroso culto; que el Distrito de Las Tablas ha sido tradicional en dedicar el 22 de julio de cada año a su exaltación a tal punto que el Honorable Consejo Municipal de ese Distrito ha dictado el Acuerdo N°15 de 16 de julio de 1957 mediante el cual declara el 22 de julio de cada año Día de La Pollera; que la región de Azuero es excepcionalmente típica en la elaboración de este precioso traje típico nacional...”*

El subsidio que dispuso el legislador para este evento era por la suma de dos mil balboas y correspondía al entonces Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias hacer esta erogación del Tesoro Nacional para la realización de este Festival.

Es necesario indicar que, con este acto jurídico se produce el primer reconocimiento a la actividad artesanal folclórica, pues esta norma no hace más que promover la participación de la mayor cantidad de confeccionadores de polleras para que hagan gala de su maestría, talento, creatividad, calidad y habilidad en lo que se refiere al vestuario nacional, quienes comparten en cada celebración de este evento, conocimientos sobre técnicas de costura, tejidos, telas, cortes, zurcidos, orfebrería y otros aspectos relacionados a La Pollera.

Después de un lapso de seis años, nace el *30 de enero de 1967 la Ley N°21*<sup>5</sup> por la cual se restringe la importación de ciertos artículos. Bajo este ambiguo título se esconde la primera norma jurídica con carácter proteccionista en materia folclórica, específicamente en el campo artesanal, tal como lo indica el considerando de la citada ley que se expresaba en los siguientes términos:

*“Que la industria Pequeña y Artesanal representa un importante sector dentro de la estructura económica panameña; que la industria doméstica constituye la principal actividad económica de un número considerable de panameños; que las industrias*

4 Ley N°50 del 24 de noviembre de 1961, promulgada en la Gaceta Oficial N°14.522 del 30 de noviembre de 1961, sancionada por el Presidente Roberto F. Chiari.

5 Ley N°21 de 30 de enero de 1967, promulgada en la Gaceta Oficial N°15.798 del 3 de febrero de 1967, sancionada por el Presidente Marco A. Robles.

*domésticas por su carácter autóctono son representativas de la tradición y cultura del País; ...que corresponde al Estado proteger las expresiones de Arte Nacional; que el Estado debe proteger la producción Nacional”.*

Si apreciamos su parte motiva, nos encontramos frente a los conceptos básicos establecidos por la Constitución de 1946, pero lo que importa realmente señalar es que esta norma surge por la falsificación que se estaba llevando a cabo de productos nacionales tanto por empresarios inescrupulosos como por industrias extranjeras, lo que obligó se restringiera la entrada o importación de productos extranjeros tales como alforjas, bateas, blusas o telas con motivos típicos, cazuelas, cutarras, encajes de mundillo, esterillas, jaquimas, montunos, motetes, pilones, polleras, tembleques, tinajas y la lista continúa.

La Ley 21 de 1967 imponía sanciones a aquellos que pretendieran defraudar al fisco, con penas que contemplaban el decomiso de las mercaderías y con multas que oscilaban entre los quinientos balboas y los mil balboas. Este esfuerzo legislativo se vio recompensado con la proliferación de artesanos que procedieron a confeccionar productos nacionales bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, brindando a propios y extraños, la oportunidad de adquirir mercancía de calidad confeccionada por manos panameñas para beneficio del arte y folclore nuestro.

Al mes siguiente, el gobierno nacional emite el *Decreto N°85 de 20 de marzo de 1967*<sup>6</sup> por el cual se reconoce la labor social y cultural de dos Conjuntos Folclóricos. Este Decreto que promulga el propio Presidente de la República, señalaba que el *Conjunto Folclórico del Instituto Nacional*, así como el *Orfeón “Ricardo Zozaya”*, dirigidos respectivamente por doña Petita Escobar y Don Luis Vergara Q. para esa fecha habían desarrollado una labor de conservación, preservación y divulgación de nuestra tradición folclórica por más de quince años, participando en los tres años anteriores en ese acto jurídico, en el País y el extranjero, en actividades de reconocido beneficio social, como es la elevación cultural del pueblo panameño en nuestras tradiciones folclóricas, por lo que se les reconocía como agrupaciones de carácter oficial, para todos los efectos legales que les sean favorables en sus actividades culturales y sociales de preservación y divulgación de nuestras tradiciones folclóricas, en el País y el extranjero.

Esta es la primera vez que el Gobierno Nacional reconoce la labor docente que se hace a través de los grupos folclóricos, y le otorga un nivel de carácter

6 Decreto N°85 de 20 de marzo de 1967, promulgado en la Gaceta Oficial N°15.851 de 24 de abril de 1967, emitido por el Presidente Marco A. Robles.

oficial a un ente *folk*. Curiosamente, es la muchachada estudiantil del Nido de Aguilas la que se lleva esos honores a escasos tres años de los incidentes de 1964, pero en materia *folk*, realmente es un reconocimiento a los esfuerzos de divulgación e investigación que todos los folcloristas de la época habían estado realizando y que, en este acto, se vieron distinguidos en la persona de la insigne profesora Petita Escobar (q.d.e.p.). No podemos dejar de enfocar el otro aspecto que conlleva este decreto y es el hecho que se le da categoría oficial a un ente *folk* para representar a la Nación misma dentro de sus límites y en el extranjero, lo que demuestra la pujanza de la que ya hacían gala nuestros instructores, directores y trabajadores del folclore.

Para el año de 1969 había fallecido uno de los folcloristas cuya trayectoria dejó huellas imborrables en Guararé. Nos referimos al Profesor Manuel F. Zárate, en cuya memoria un grupo de amigos de la región levantaron una casa museo en la cabecera del Distrito, con el ánimo de que sirviera a las futuras generaciones como un recuerdo viviente y permanente de nuestra riqueza folclórica. Ante este esfuerzo, la Junta Provisional de Gobierno expidió el **Decreto de Gabinete N° 292 de 4 de septiembre de 1969**<sup>7</sup>, por el cual se declara Monumento Nacional la Casa Museo Manuel F. Zárate en Guararé.

Es necesario indicar que nos encontramos frente a un reconocimiento que se hace a la labor de un trabajador e investigador del folclor, razones que son exaltadas en la parte motiva del Decreto en comento, donde se hace un resumen de los honores y condecoraciones que recibió el insigne folclorista, tanto de su tierra natal como de gobiernos extranjeros, por sus servicios en misiones científicas y culturales, que lo llevaron al estudio profundo del folclor panameño para su proyección dentro y fuera del ámbito nacional.

El **8 de enero de 1974** se aprueba la **Ley N°10**<sup>8</sup> de esa fecha, por medio de la cual se dictan normas para proteger a los artistas y trabajadores de la música nacional. En esta ley se obliga a todo empleador que contrate artista, orquesta o agrupación extranjera a que haga lo mismo con uno nacional, de planta, en cada uno de los locales o lugares donde se presenten y por el período de la respectiva contratación. Indica la ley que en tales casos, las orquestas o agrupaciones nacionales recibirán un mínimo de mil balboas por presentación y que cada uno de sus miembros percibirá la suma mínima de sesenta balboas por presentación.

---

7 Decreto de Gabinete N°292 de 4 de septiembre de 1969, promulgado en la Gaceta Oficial N°16.442 de 9 de septiembre de 1969, emitido por el Presidente de la Junta Provisional de Gobierno Coronel José M. Pinilla.

8 Ley N° 10 de 8 de enero de 1974, promulgada en la Gaceta Oficial N°17.518 de 23 de enero de 1974, sancionada por el Presidente Demetrio B. Lakas.

Esta ley obliga a los artistas, orquestas o agrupaciones musicales extranjeras a cotizar el 5% del valor de la contratación y por cada miembro en concepto de cuota la suma de B/.20.00, las que deben ser pagadas al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y entregadas a los Sindicatos respectivos. Sigue señalando la norma que durante el periodo de carnaval, las orquestas y agrupaciones musicales nacionales de música típica y ritmos modernos y populares que laboren en el territorio nacional y que no alternen con orquestas o agrupaciones musicales extranjeras, recibirán como mínimo la suma de seiscientos balboas por jornada ordinaria de presentación, y cada uno de sus miembros ganara la suma mínima de B/.50.00.

Nos encontramos frente a una ley que surge cuando las agrupaciones de expresiones latinas o modernas se encuentran en un punto elevado y la música típica popular está aún tratando de abrirse campo en clubes y salones de la ciudad, haciendo toldos carnavalescos que son respaldados por la clase campesina inmigrante y residente en la capital. Expresado de otra manera, se pretendía garantizar una mejor remuneración a las orquestas nacionales de música moderna en sus presentaciones cuando alternaban con agrupaciones extranjeras; sin embargo, ocurre el fenómeno que estas orquestas nacionales se quedaron rezagadas y, por el contrario, son los conjuntos de música típica popular los que han evolucionado para mejorar su calidad interpretativa y de exposición ante un público exigente. Esto les ha permitido desplazar a los grupos de música tropical y que sean ellos, los que interpretan nuestros aires típicos populares, los que comparten escenario hoy día con los artistas extranjeros, resultando beneficiados directamente por el articulado de una ley que no fue hecha para nuestros exponentes tradicionales. Lo que sí les contemplaba era la garantía de un pago mínimo en temporada de carnaval, con el ánimo de que consideraran que estaban siendo tomados en cuenta al momento en que se expidió la norma en cuestión.

Unos meses después se produce el nacimiento de una institución que cambiaría el panorama del mundo folclórico nacional, y este alumbramiento se da al aprobarse la *Ley N°63 de 6 de junio de 1974*<sup>9</sup>, por la cual se crea el Instituto Nacional de Cultura. Este nuevo organismo surge con funciones tales como promover y desarrollar las actividades destinadas a difundir y estimular la cultura en el territorio nacional; estimular la investigación científica en materia cultural; llevar a cabo el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, restauración, enriquecimiento y administración del Patrimonio Histórico de la Nación; programar y desarrollar la investigación histórica y científica necesaria para cumplir los objetivos de estudio,

9 Ley N° 63 de 6 de junio de 1974, promulgada en la Gaceta Oficial N°17.622 de 25 de junio de 1974, sancionada por el Presidente Demetrio B. Lakas.

conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Nación; dirigir, planificar, coordinar y supervisar la educación artística especializada del propio Instituto; publicar y difundir obras importantes en los diferentes campos de la cultura, entre otras. En la práctica, se aprecia que los esfuerzos realizados por los diferentes directores de esta entidad han sido insuficientes al no contar con un presupuesto que le permita siquiera brindar el mantenimiento a aquellos sitios declarados monumentos históricos, ni hablar de la divulgación de nuestro folclor, el cual se ha visto desvirtuado a ciencia y paciencia de quienes tienen la obligación de promoverlo.

Ante la cantidad de eventos feriales que se celebran cada año en las diferentes regiones del país, el Estado se vio ante la imperiosa necesidad de participar en la coordinación de los mismos, lo que le obligó a expedir el *Decreto N°5 de 24 de febrero de 1976*<sup>10</sup>, por el cual se crea la Comisión Nacional de Ferias y se le señalan funciones. Este nuevo organismo, adscrito al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, debía dirigir, coordinar, supervisar y asesorar todos los eventos feriales que se celebraran en el País, reconociendo en éstos, el hecho de destacar la riqueza nacional en sus aspectos agropecuarios, comerciales, industriales, culturales y folclóricos.

Con este Decreto se organizaba en forma sistemática la realización de actividades feriales a lo largo y ancho de la República, procurando un calendario que permitiera a cada región, efectuar su evento sin que el mismo coincidiera con el de otro sector del País, lo que debía traducirse en una mejor proyección turística interna y la facilidad que se le ofrecía al folclorista para el estudio de las manifestaciones costumbristas de cada región sin que se viera agobiado por la coincidencia de eventos en otros sectores de expresiones folclóricas de interés científico.

A partir de este momento se cae en un letargo legislativo hasta que surge, la *Ley N°14 de 5 de mayo de 1982*<sup>11</sup>, por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación, crea una explosión en el mundo folclórico por cuanto abre el campo a un sector científico que, a pesar de encontrarse trabajando desde hacía mucho tiempo dentro de las ciencias sociales, no había logrado penetrar en el área correspondiente al folclor nacional.

Aquí se crea la Dirección del Patrimonio Histórico como parte del INAC, la que tendrá como objetivos el reconocimiento, estudio, custodia, conservación,

10 Decreto N° 5 de 24 de febrero de 1976, promulgado en la Gaceta Oficial N°18.049 de 19 de marzo de 1976, emitido por el Presidente Demetrio B. Lakas.

11 Ley N°14 de 5 de mayo de 1982, sancionada por el Presidente Aristides Royo S.

administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación, obligándose a inventariar los monumentos históricos, objetos y sitios arqueológicos, paleontológicos, etnológicos e históricos; de igual forma, debe establecer un orden de prioridad referente a las investigaciones arqueológicas, etnológicas, históricas y folclóricas que hayan de efectuarse en el país, las cuales, en lo posible, deberán coordinarse con los programas nacionales de desarrollo.

Dentro del campo de la investigación científica, esta dirección del INAC puede autorizar a todo organismo extranjero o nacional debidamente acreditado, para que realice investigaciones de carácter etnográfico y folclórico y que dentro de su programa incluya colecciones de especímenes y muestras de las que deberá dejar una colección similar en la institución que señale Patrimonio Histórico. De igual forma, se dará a conocer el resultado de las investigaciones realizadas, además de las publicaciones de carácter didáctico y de divulgación sobre los temas referentes al Patrimonio Histórico.

Consideramos necesario hacer una pausa en este punto por cuanto puede darse el caso que el lector esté cuestionándose en el sentido de *¿qué tiene que ver esto de Patrimonio Histórico con el folclor?* Si le ha cruzado por la mente esta pregunta, nos permitimos interrogarle entonces de la siguiente forma: *¿Es que acaso no es importante para el folclor, saber los grupos humanos originales de nuestro Panamá? ¿Considera que no es de suma importancia el conocer desde qué momento la influencia europea y negroide afecta la forma de vestir, divertirse, trabajar y hablar de los grupos humanos existentes en Panamá?* O más importante aún, *¿Qué raza surge de la mezcla de estas etnias y de qué forma influyen en mayor o menor grado en las diferentes regiones del país?* Entra a la vida del folclorista la antropología, etnología, sociología y otras ramas de las ciencias sociales que le permiten ubicar hechos folclóricos, amparados por las reglas que establece esta ley de 1982.

Aun cuando hemos obviado su presentación en el momento histórico que le correspondía, consideramos oportuno, para los efectos que se pretende obtener en la presente exposición, hacer mención de la **Constitución de 1972**. Esta surge como consecuencia directa de un golpe militar que defenestra al Dr. Arnulfo Arias del solio presidencial, gracias a un movimiento de la cúpula de la entonces Guardia Nacional. Es importante indicar que no nos avoca el ánimo de considerar si esos hechos fueron correctos o incorrectos; lo que sí nos interesa resaltar es que con esta Carta Magna se producen fenómenos propios a los cambios políticos que degeneran sus modificaciones en diferentes etapas del pasado reciente de nuestro País. Como quiera que el ánimo que nos motiva es estrictamente docente,

procederemos a establecer las reglas actuales dentro de la protección de la cultura nacional, según lo dice la Constitución vigente y que, para ilustración, es necesario decir que ha sido modificada gracias a *los actos reformativos de 1978, por el acto Constitucional de 1983 y por los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994.*

Las últimas reformas introducidas a la Constitución Nacional, todas con un carácter liberal, incorporan aspectos de suma importancia a la vida folclórica. Es aquí donde el Estado reconoce el derecho de todos los seres humanos, sin distinción de sexo o edad, ciudadanos o no, considerando ciudadanos a aquéllos que pueden ejercer derechos, los que no pueden hacerlo son los minusválidos o los menores de edad; a participar en la cultura y se obliga, el Estado, a fomentar la participación de todos los panameños en la cultura nacional. Esto implica el nacimiento de una televisora educativa como es Canal 11 y la obligación de que las televisoras hoy día presenten programas de carácter cultural vernacular. Surgen entonces "*Hecho en Panamá*", "*Aires de mi Tierra*", "*Los Compadres*", y anteriormente programas dirigidos por la profesora Nilsa Polo, que transmitió Canal 2, el segmento de *Mano Barijo* en el Show de la Una, conocido como "*Desde la Talanquera*", y el *Compa Esquiúsmi* en el programa La Hora Once, dirigido por Guillermo Rodolfo Valdés; son figuras vernaculares que fueron presentando situaciones jocosas y no dejaron de resaltar aspectos folclóricos con dichos, vestuarios, expresiones, costumbres, y, por qué no decirlo, le enseñaron a muchas personas dónde quedaban sus lugares o aquellos sitios que usaron como referencia a nivel de geografía nacional, como fue el descubrimiento para muchos estudiantes que *Morro e Puerco* es una población que pertenece al Distrito de Tonosí, provincia de Los Santos. Del mismo modo, los aires típicos y vernaculares se escuchan, no sólo en la banda AM de las frecuencias de radio, sino que nacen emisoras de FM con programación típica de 24 horas tales como *Nuevo Sol*, *Quiubo Stereo* y *Lo Nuestro*, como reconocimiento al empuje que se ha dado al rescate de lo nacional.

La Constitución, tal cual rige hoy día, reconoce que la cultura comprende las manifestaciones artísticas, filosóficas y científicas producidas por el hombre a través de todas las épocas. Dentro de lo científico incorporamos lo folclórico porque ya el folclor forma parte de las ciencias, se investiga, se busca y se penetra en la información folclórica a través de la investigación; ya no es el folclor social que había en un principio donde se anunciaba la presentación del Conjunto Folclórico de Guararé y donde se hacía gala de manifestaciones folclóricas, o como aconteció en su inicio con el profesor Manuel Zárate, cuando éste presentó a Min Domínguez y a Anselmo Pérez a cantando mejorana en el Instituto Nacional o en la Universidad de Panamá, ya no es esa la única manifestación del folclor, ahora se aprecia a nivel investigativo.

Pero, con mayor importancia para nuestro cometido, es el hecho que el artículo 83 de la Constitución Nacional enuncia que el Estado reconoce que las tradiciones

folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional y por tanto promoverá su estudio, conservación y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones o tendencias que la adulteren. Ya le se otorga carácter constitucional al folclor, puede haber cualquier manifestación artística, científica o filosófica pero se declara que la médula de la Nación está en lo folclórico.

Bajo el amparo de esta Constitución se dicta la *Ley N° 27 de 22 de octubre de 1984*<sup>12</sup> por la cual se reglamentan los espectáculos públicos llamados cantaderas de mejorana y la preservación de otras manifestaciones folclóricas. Esta ley, cuyo nombre es más romántico que lo que contenía su parte normativa, decretaba que en desarrollo al artículo 83 de la Constitución de 1972, se obligaba el uso de la guitarra mejoranera o socavón como instrumentos únicos en la ejecución del canto. De igual modo, se facultaba al Ministerio de Educación para que promoviera la conservación, divulgación y mantenimiento del patrimonio folclórico panameño.

Esta norma contemplaba, además, que su incumplimiento sería sancionado como falta administrativa ante la autoridad de policía respectiva, conforme a las disposiciones del Código Administrativo, interesante inserción por cuanto esta excerta legal no contemplaba sanciones por el uso de la guitarra española en actividades públicas folclóricas, dejando al libre albedrío de la autoridad la sanción que considerara oportuna o prudente aplicar; imagínense lo que habría ocurrido si el infractor fuera contrario o enemigo personal de la autoridad, la clase de sanción que podría sufrir si aquel que ejercía el cargo no tenía ningún escrúpulo o principios éticos y morales. Pero, con esta norma ocurrió lo que pasa a todo aquello que es hecho con interés politiquero o confeccionado a la ligera. Desde su cuna, el proyecto adolecía de la ausencia de coherencia normativa y su parte orgánica carecía de sentido práctico. Por ello, fue demandado por inconstitucional y la Corte Suprema de Justicia así lo declaró posteriormente. El esfuerzo realizado por el legislador en procura de establecer el uso obligatorio de la guitarra nacional, llámese mejoranera o socavón, se vio afectado por la inexperiencia o falta de asesoría en los campos folclóricos y jurídicos, llevando al traste una iniciativa que, planteada en otros términos, habría sido origen de progresos en el rescate del uso de los instrumentos tradicionales del folclor nacional.

Debieron pasar diez años para que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social reglamentara la *Ley N° 10 de 1974* a través del *Decreto Ejecutivo N° 38 de 12 de agosto de 1985*<sup>13</sup>, con lo cual se establecía el procedimiento a seguir para la solicitud

---

12 Ley N° 27 de 22 de octubre de 1984, promulgada en la Gaceta Oficial N° 20.171 de 26 de octubre de 1984, sancionada por el Presidente Nicolás Ardito Barletta.

13 Decreto Ejecutivo N°38 de 12 de agosto de 1985, promulgado en la Gaceta Oficial N°20.381 de 30 de agosto de 1985, expedido por el Presidente Nicolás Ardito Barletta.

de permisos de trabajo para artistas y agrupaciones extranjeras, así como el refrendo de los contratos de los artistas nacionales que con ellos alternarían, sin dejar de señalar que en este reglamento se reitera el contenido de la ley 86 de 1960 que obligaba a la presentación de un número folclórico en todo evento de variedad.

Es entonces en este momento que surge la *Ley N°4 de 28 de enero de 1988*, la cual dispone el fomento de la enseñanza folclórica en las escuelas del país, se dispone el fomento y la difusión del folclor y el conocimiento de las expresiones folclóricas nacionales a nivel escolar y comunitario, así como el establecimiento de escuelas de disciplinas folclóricas.

Se obliga al Ministerio de Educación a promover la enseñanza y el aprendizaje de las expresiones folclóricas nacionales y regionales y se introduce la obligación de las escuelas de danzas particulares a enseñar bailes folclóricos dentro de sus programas educacionales. Para nadie es un secreto que el Ministerio de Educación ha promovido certámenes folclóricos y la creación de conjuntos folclóricos en los planteles del país como una aplicación de esta ley, aun cuando algunos ya existían previo a la promulgación de esta norma. Los centros o escuelas de danzas sólo se dedicaban a la enseñanza de danza moderna, ballet clásico; con esta ley se vieron obligados a enseñar bailes regionales y folclóricos, se les obliga a incorporar profesores o instructores de danzas folclóricas, lo que son aplicaciones prácticas de esta ley.

Ahora bien, esta ley desarrolla una institución en favor del trabajador folclórico; crea una exoneración a los servidores del folclor, sea persona natural o jurídica, al excluirles el pago de cualquier gravamen, tasa o impuesto, siempre que su medio de vida sea la enseñanza del folclor. Este avance es un justo reconocimiento a un esfuerzo que ha realizado nuestro mundo cultural vernáculo en los últimos treinta años. Es quizás lo más innovador que ha surgido en materia de legislación folclórica desde el reconocimiento que se hiciera a los eventos folclóricos con la ley 91 de 1955.

Sin embargo, y esto lo señalamos como una opinión particular, el artículo 5° de esta ley que contempla la exoneración recién comentada, podría ser susceptible de una demanda por inconstitucional, al crear un tipo de privilegio, lo que es vedado por la Carta Magna en el aparte de las Garantías Fundamentales.

Frente a la poca difusión de las producciones de los artistas nacionales, el legislador procede a aprobar la *Ley N°11 de 6 de diciembre de 1988*<sup>14</sup>, mediante la

---

14 Ley N° 11 de 6 de diciembre de 1988, promulgada en la Gaceta Oficial N°21.192 de 13 de diciembre de 1988, sancionada por el Ministro Encargado de la Presidencia, Manuel Solís Palma.

cual se toman ciertas medidas de protección a los compositores, intérpretes y músicos nacionales. Esta norma obliga a las estaciones de radio y televisión a transmitir en forma escalada y proporcional, un determinado número de obras musicales de artistas panameños en proporción a la divulgación de obras musicales de artistas extranjeros. Esta disposición se aplica, de igual forma, a las discotecas y clubes nocturnos donde, al igual que la estación emisora, se deberá mencionar la agrupación nacional, autor de la composición y su condición de obra nacional, identificando a su intérprete y nacionalidad.

Esta misma ley ordena al IPAT y al INAC a efectuar un festival anual de música panameña a realizarse cada año en una provincia distinta, pero apreciamos que, en la práctica, el mismo no se desarrolla, exceptuando el esfuerzo que, a través del Ministerio de Educación, se hace con el *Concurso Juvenil de la Voz y el Canto Manuel Fernando Zárate*.

Como un justo reconocimiento a nuestros trovadores y decimistas, nace el *6 de noviembre de 1989 el Decreto N°73* que instituyó el día 16 de junio de cada año como "*Día Nacional del Trovador y el Poeta de la Décima*". Esta distinción no hace más que justipreciar los esfuerzos de los juglares nacionales en dar a conocer los hechos históricos, amorosos y cotidianos de nuestro pueblo, a través del arte del canto y la poesía, siendo ellos pilares de eventos tradicionales como los Festivales de Guararé y Ocú, así como de la apertura de cualquier jornada de diversiónailable en el país.

El *20 de junio de 1990*, el Ministerio de Educación emite el *Decreto Ejecutivo N°117<sup>15</sup>*, mediante el cual se crea la semana de la cultura y el Comité Nacional del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural. Esta disposición indica que el rescate de la auténtica cultura panameña debe implicar una labor intensa en el apoyo a la producción artesanal, a la danza y música tradicional, la difusión de costumbres, mitos y leyendas propias de la tradición cultural panameña y que tras el progresivo abandono de los valores mencionados, es preciso el compromiso de todos los panameños de cultivar y promover nuestra identidad nacional, por lo que se crea la *Semana de la Cultura Panameña*, a celebrarse la primera semana del mes de julio de cada año, instando a todos los integrantes de la sociedad civil para que participen con el INAC para que el éxito de esta actividad sea una realidad.

Ante la proliferación de grupos de bailes, proyecciones y ballet folclórico que afectan la manifestación tradicional de las costumbres y actividades del hombre panameño, surge la decisión del Estado en constituir una *Comisión Nacional del*

---

15 Decreto Ejecutivo N°117 de 20 de junio de 1990, promulgado en la Gaceta Oficial N°21.575 de 9 de julio de 1990, emitido por el Presidente Guillermo Endara Galimany.

*Folclor*, adscrito al Ministerio de Educación a través del **Resuelto N°573 de 27 de mayo de 1996**<sup>16</sup>. Esta comisión es integrada por personas estudiosas y conocedoras del hecho y el material folclórico, con reconocida y prestigiosa posición en el campo del folclor. Esta comisión tiene una inmensa tarea por delante la que en la práctica, a escasos tres años de funcionamiento, no ha podido cumplir por razones evidentes como lo ha sido la escasez de recursos para la investigación, los problemas que por razones de edad o salud han padecido algunos de sus miembros, lo que nos hace sugerir la necesidad de renovar figuras dentro del comité, permitiendo que aquellos que son reemplazados continúen en calidad de asesores, o en su defecto, en desarrollo a la ley 4 de 1988 ya mencionada, la creación de un ente que implique el estudio y divulgación de nuestras expresiones folclóricas y que se avoque a la tarea de asesorar, no solo a los conjuntos de proyecciones folclóricas, sino que se convierta en la guía de la protección de lo tradicional, lo autóctono, coadyuvando a la Comisión Nacional de Folclor en la portentosa misión que afronta para que pueda el hombre de campo decir, con plena satisfacción: ***“mis raíces son respetadas y son expresadas con el sabor que mis padres me enseñaron”***.

Desarrollando esta idea, se promulga en la Gaceta Oficial N°23,343 de 30 de julio de 1997 la **Ley N°27 de 24 de julio de 1997**, mediante la cual se establecen la protección, el fomento y el desarrollo artesanal. Esta ley enuncia, como objetivos, la promoción de la actividad artesanal en la República de Panamá, mediante el establecimiento de condiciones especiales de protección, fomento, desarrollo y comercialización, mejorando las condiciones productivas y de rentabilidad y competitividad en el mercado, para lograr su efectiva integración en el sistema socioeconómico del país.

Esta ley, que complementa la **Ley N°21 de 30 de enero de 1967**, ya citada, define el concepto de artesanía como la actividad creativa y permanente de producción de objetos, realizados con predominio manual o con auxilio de maquinarias simples para obtener un resultado final individualizado, determinado por los patrones culturales, el medio y su desarrollo histórico. De igual forma, procura definir el concepto artesano como toda persona que ejerce una actividad creativa en torno a un oficio concreto en un nivel preponderantemente manual y/o transforma la materia prima conforme a sus conocimientos y habilidades técnicas y artísticas, trabaja en forma autónoma, deriva su sustento principalmente de ese trabajo y transforma en bienes o servicios útiles, su esfuerzo físico y mental.

16 Resuelto N°573 de 27 de mayo de 1996 del Ministerio de Educación, expedido por el Excelentísimo Señor Presidente Ernesto Perez Balladares y el Ministro Pablo Thalassinos. Oficial N°21.575 de 9 de julio de 1990, emitido por el Presidente Guillermo Endara Galimany.

Con esta ley se incrementan las funciones de la Dirección General de Artesanías Nacionales del Ministerio de Comercio e Industrias obligándola, no solo a la organización de programas de artesanías nacionales o a la coordinación con instituciones, organismos internacionales y nacionales y empresas vinculadas al sector artesanal; sino que le impone el deber de promover planes para la producción, fomento y comercialización de artesanías, así como a la promoción y el establecimiento de políticas generales para el desarrollo y fomento de las artesanías nacionales.

Con el afán de proteger a nuestros artistas nacionales de la explotación empresarial y de la disparidad en el pago de honorarios al compartir protagonismo con artistas extranjeros, se expide el *Decreto Ejecutivo N°19 de 19 de julio de 1999*<sup>17</sup> que modifica al Decreto Ejecutivo N°38 de 12 de agosto de 1985, donde se obliga a los empresarios contratantes a consignar hasta el 50% de los emolumentos que recibirán por presentación del talento nacional, a través de cheques de gerencia, los que debe depositar dos días antes del espectáculo, y cancelar la diferencia hasta dos días después de la presentación. Esto se hace por cuanto los honorarios que se pagaban a los artistas nacionales eran desproporcionales a lo que se entregaba al artista foráneo y esto debe permitir que nuestros valores se vean mejor remunerados y cotizados. No podemos obviar que en la actualidad son los artistas o las orquestas típicas populares y los grupos de creaciones artísticas folclóricas los que con mayor frecuencia alternan con los artistas extranjeros en los espectáculos que se desarrollan en las diferentes salas teatrales y hoteles del País.

El ente folclórico va mostrando la influencia que tiene en nuestro quehacer cotidiano; por ello, se aprecia el respaldo que las autoridades legislativas hacen a las diferentes gestiones que tienen como finalidad reafirmar la identidad nacional. Es en atención a ello que nace, por iniciativa del pueblo ocueño, la Ley N°53 de 1° de diciembre de 1999, "*Por la cual se declara fiesta folclórica el Festival del Manito y se crea su Patronato*"<sup>18</sup>. Esta ley tiene entre sus fines la conservación, divulgación y promoción de las costumbres y tradiciones folclóricas, en un evento a celebrarse durante la primera quincena de agosto de cada año. A más de declarar fiesta folclórica, este evento; se crea un patronato que debe asegurarse del cumplimiento de este evento, anualmente, coordinando las acciones suficientes

17 Decreto Ejecutivo N°19 de 19 de julio de 1999 del Ministerio de Educación, promulgado en la Gaceta Oficial N°23.850 de 28 de julio de 1999, signado por el Dr. Ernesto Pérez Balladares, Presidente de la República.

18 Esta ley sale publicada en la Gaceta Oficial N° 23941 de 6 de diciembre de 1999, donde la presidenta de la República, Doña Mireya Moscoso, promulga esta iniciativa aprobada en la Asamblea Legislativa firmada por la Presidenta Encargada, H.L. Haydée Milanés de Lay.

El volumen y la importancia política y social de estos grupos habría de modificarse en forma decisiva como consecuencia de los impulsos del proceso de modernización que se fue abriendo paso en las provincias. La migración interna contribuyó a la difusión y conocimiento de nuevas economías de servicio cuyo motor lo constituyó el mestizaje, los “*pueblos de indios*” se convierten en “*pueblos de criollos*”, cuya característica más sobresaliente fue el régimen salarial, a todas luces ficticio porque el peón (vivía?) eternamente endeudado en los negocios del dueño (amo?) de la hacienda (tiendas) que le fiaba el tabaco, sal, azúcar y alcohol.

Ese peón no llegaba nunca a tener en sus manos el dinero que por su trabajo debía recibir; así que tampoco podía mejorar ni su forma de vestir ni de calzar, y su ropa de trabajo seguía siendo la ropa de “*diario*”; *camisa de manta sucia (tela gruesa muy barata y cruda; es decir, su terminado era muy burdo) pantalón de dril azul (también llamado pantalón chino)*, ya que éstos, eso era lo que usaban por lo barato) *cutarras y sombrero*.

De ese hombre curtido por el sol y cuyas pertenencias eran muy pocas; José E. Huertas nos muestra las diferencias con el ricacho, el acomodao, con el cacique, con el patrón, con el señor don, con el enzapatao, en su obra de honda repercusión poético-histórica.

### MAÑANAS DE RASTROJOS

*La virtud de la mañana  
ocupa corazones.  
Juan Andrés,  
con calzado y saco  
como hijo del pueblo  
mira y comprende  
cómo sufre el hombre  
de todo mi campo,  
pues la belleza  
para el montuno  
es una esterilla seca  
o una enjarna vieja...  
cuando lo acoquina el hambre*

Ese es el hombre de la misma deuda siempre en aumento, la que lo ata a la tierra (que no era suya) configurando un régimen social semi-servil.

¿El peón dejó de ser esclavo porque el nombre cambió? ¡No!

Siempre estuvo atado al patrón que era dueño de todo en su hacienda, patrón que algunas veces le regalaba cosas.

De esa simbiosis peón-patrón, la musa popular recoge esta copla que sin duda destaca las consecuencias de andar con cosas prestadas.

*Señor de la casa ajena,  
de la camisa prestada,  
dice el dueño del sombrero  
que le mande usted la espada.*

Este control político y social del patrón fue influyendo lentamente, y con su propio cambio de actitud, en el peón, logrando que éste vistiera mejor y que su participación en las actividades, ya no sólo de índole laboral, fuera variando, iba en aumento y sentando precedente; nace el capataz, el compadre, el matarife, y él mismo se convierte en el padrino y el maestro en el campo ...

## EL PENSAMIENTO TRANSFORMADOR EN EL ISTMO

Los hacendados conforman un grupo heterogéneo cuyo poder en los pueblos se mezcla con el de los comerciantes urbanos que han logrado eludir la ruina, emigrando en silencio hacia regiones más fértiles que los llanos del Chirú, convirtiéndose, de hecho, en grandes terratenientes y favorecedores de la iglesia que se mantiene al lado de los desposeídos, son ellos los que en los salones de la sacristía (salón de los sacristanes o monaguillos) aprenden no sólo la doctrina cristiana, sino también los oficios de la vida diaria, tal como lo recomendara el señor de la Santa Orden- Remigio. *"Fortaleciendo esas comunidades en la fe, ayudándoles en el desarrollo de sus preceptos morales para que huyeran de los vicios y luchando para que destierren las supersticiones, dirigiéndoles para que se apliquen a los trabajos de labranzas y cría de animales y que entretengan sus ratos de ocio en la confección de artículos de paja y de cuentas, enseñándoles las artes de la albañilería, zapatería, alfarería de ladrillos y tejas, carpintería, tejido de telas, proveyéndoles de telares y herramientas no conocidas hasta entonces por los pueblos de esas provincias"*.

Esa mancuerna de poder, convertida en **Presidente de la Audiencia de Panamá**, se dirige al Gobernador de Costa Rica en el año de 1747, a fin de que haga arrestar o matar a los contrabandistas rebeldes de Natá que llegasen a la provincia; ¿No es ello acaso la semilla del monopolio comercial? Monopolio que tomará el nombre de **Junta Consular de Comercio e Industrias y Agricultura** en 1812. a solicitud del Virrey Don Benito Pérez, la cual estará integrada por Francisco Ponce De León De Albelda y Juan Bautista Ponce, representando a Antón, en la Provincia. Laurencio Jaén, José de los Santos Jaén, por Penonomé, Juan Bautista Ponce, Francisco Ponce, los mismos, representantes de Antón.

Por la Villa de Los Santos contamos con Segundo de Villarreal, Juan Antonio Villaláz y finalmente, representando a Las Tablas, Ignacio Espino y Damián Pérez.

Esas investigaciones sobre el contrabando ya tenían sus antecedentes, porque desde 1744 Don Gregorio Badiola, inmigrante vasco, residente en Penonomé, había sido nombrado Juez para investigar el contrabando por Coclé

La necesidad de crear nuevos centros urbanos para acrecentar riquezas, propicia cierta apertura y movilidad social; por el sólo hecho de que los trabajadores son reclutados en cualquier parte, éstos a su vez deambulan por los campos luego de terminada su labor buscando un lugar donde residir y que esté cerca de las fuentes de empleo, dentro de este grupo de trabajadores había de todo, hasta zapateros; los mismos que emigraban buscando los centros urbanos donde vivía la gente que tenía dinero para pagar sus servicios; es decir, la gente que usaba zapatos y no cutarras, los pueblerinos, los blancos del pueblo, los que iban a la iglesia *"vestidos de domingo"*: fina camisilla de tela de hilo con botones de oro, sombrero pintado

de 14 vueltas, pantalón negro o azul marino y en sus pies las *chinelas* hechas de lona con punta y talonera de cuero negro. En 1960, la Revista Lotería publica "La Imagen", hermoso cuento de Efebo Díaz Herrera, que nos brinda la oportunidad de trasladarnos en el tiempo y leer, "En el pueblo, los zapatos domingueros se sacuden el plumaje mohoso. Los vecinos se visten con ropa almidonada y olorosa a alcanfor".

Y así, envuelto en la penumbra de un tiempo que pasó, vislumbro *Trozos de Vida*, de Belisario Porras, cuando dice en "Mi filiación al Liberalismo".

"Montaron los dos y yo quitándome las *chinelas* pasé a la quebrada y los seguí hasta llegar al trapiche".

Cuando la República se organiza políticamente y las esperanzas de desarrollo son muchas y de muchos; se acentúan aún más las diferencias culturales entre los centros urbanos y los rurales, así como también, los reductos de vida feudal y los centros de producción.

Colón, centro de inmigrantes, ya para 1910 tenía una de las mejores zapaterías cuyo nombre se había popularizado: *Sanatorio del Calzado*.

José Biendicho había llegado de España y se estableció en la Avenida del Frente y Calle 10, desde allí brindó sus servicios en la confección y reparación de zapatos, los famosos "*black and white*" de la época fueron toda una novedad, al igual que la *chinelas* que por añadidura, también tenían los colores blanco y negro.

Chorrera estaba situada a un paso de la capital; en ella nace el 24 de noviembre de 1913, Lucinia Ortega, quien pacientemente nos hace una relación histórica del pueblo y del Corpus Christie de su época; y comenta que desde entonces los grandiablos usaban *chinelas*.

Juan Bautista Bernal, terrateniente del área de Antón, poseía el predio de San Lorenzo, que era de 60 hectáreas, el cual vende al chino cantonés Luis Von Chong (1883-1939), el mismo que se dedicó a la ganadería y al comercio mediante una tienda que vendía lonas, alpargatas, pantuflas y *chinelas* entre otras cosas. Siendo éste un hombre de negocios, lo vendió con mucha ganancia en 1911 a Alejandro Arze Thompson (1886-1956).

Porque el fundamento económico como parte determinante de la composición social, es un rasgo que caracterizó nuestra producción artesanal.

La dedicación a las labores propias del campo como actividad principal a determinado uso y confección de las *chinelas*, porque para tenerlas había que ir hasta el "*pueblo*" o traerlas de la "*capital*", pero sobre todo el intentar meter el pie acostumbrado a la amplitud de las cutarras en unas *chinelas* hechas en horma. -jese era un suplicio!

Aparte de todo eso, el ir a la "*capital*" ocasionaba gastos, pero representaba una experiencia inolvidable; y lo era más cuando se caminaba por el denominado *Barrio Chino* con sus múltiples historias y "cuentos de nunca acabar"; rumbo a la tienda de José López, quien vestido a la usanza de Aragón con sus alpargatas

españolas de rayas blancas y azules invitaba al cliente a pasar y admirar el hermoso *tejido* para las cotonas, las *telas de hilo* para polleras y camisillas, las mantas de *Bayeta Azul* para las noches de invierno o para enfrentarse en un duelo, pero sobre todo las *chinelas* hechas de lona llamada *sarga* y cosidas con un hilo muy resistente sacado del Agave Americana o hierba de seda, especie y variedad de pita. El mismo hilo que las mujeres españolas usaban para hacer medias que vendían muy caras y una especie de encaje amarilloso que compraban las mestizas para hacer sus polleras.

Aquel hombre blanco, sonrosado, de cabellos rubios y ojos azules, siempre tenía en sus labios una sonrisa y todos le conocieron como el *Ñopo*. Su fama de buen comerciante se esparció por todo el Istmo y el ir a su tienda era una novedad en la época; a tal punto que la gente cuando iba a comprar decía: "*Voy a la bajada del Ñopo*"; corría el año de 1900...

Nuestra condición de país de tránsito nos ha permitido aceptar o no los patrones de vida de otras latitudes. Así, observamos que la constante llegada de extranjeros con sus hilarantes ideas filosóficas renovadoras, logra, que al afirmarse la personalidad del ser panameño a través del proceso histórico-social se acentúen los rasgos básicos, uniéndose a nuevos factores culturales y raciales que remodelan las viejas formas del vestido tradicional; formas que el Reglamento de la Asamblea en 1904, en sus artículos 142 y 143 establecía: Que los diputados habían de presentarse vestidos de corbata blanca y frac, chaleco y pantalones negros. ¡Pero no decía nada de los zapatos! Y los que más combinaban con esta ropa eran los black and white...

La unión de los sistemas económicos con formas de la sociedad e ideas de la misma, resulta evidente; es necesario pensar en la existencia de un principio de evolución oscuro ignorado por mí que impide que lo inventado una vez, se olvide; y actúa de modo interno en cada individuo, con independencia de lo que éste reciba de los que le rodean.

José del Carmelo Saavedra, quien nace en Guararé el 13 de julio de 1914, publica en 1967 una secuencia de hechos ocurridos en su pueblo, acontecimientos que inician en 1922...

*"Ernestina le traía, limpiando en ese momento, los Botines Negros, sólo usados cuando venía el Doctor Porras, cinco o seis veces al año, en días especiales, y que siendo negros, estaban grises y cenizos, a falta de uso, los cuales a pesar de ser tan suaves, al quitarse las chinelas se los puso con mucho trabajo"*.

¿Quién se iba a poner los botines? pues Don Pablo Antonio Barahona del Castillo, el hombre que usaba chinelas y no cutarras, el que tenía tierras, ganado y peones; pero sobre todo amigos importantes como el Doctor Porras.

Y eso está escrito en *Alma de Azuero*, testimonio fiel de una época que se fue, propiciada por la labor del cambio, sustentada por la voracidad de los patrones políticos y morales, sujetas a las influencias de los gobiernos de turno, a las exigencias de la naturaleza, así como también a las conveniencias de gremios como

El Clero, cuya enseñanza de la fe propició el uso de las *chinelas* en las danzas de coloridos múltiples, tales como la de grandíablos.

La secular dispersión y magnitud del hecho folklórico como lo son las fiestas del “Cuerpo de Cristo” tan hondamente arraigadas en nuestra cultura e identidad nacional, fueron obras de mensajeros del Poder Divino, uno de ellos sin duda fue el Dominicano Fray Pedro de Santa María, quien en 1558 funda los pueblos de indígenas de Parita, Cubita y Olá, iniciando la evangelización con enseñanzas que implicaban la participación activa mediante representaciones de índole moralizadora.

Toda esa labor estaba sustentada y apoyada por las Ordenanzas De Valladolid, que con fecha de 23 de enero de 1513 decían: *“Todos los hijos de los caciques se entregarán a la edad de 13 años a los frailes franciscanos, los cuales les enseñarán a leer, escribir y la doctrina; pasados 4 años vuelvame a quienes son encomendados para que de ellos reciban la doctrina los otros indios mejor que la de los nuestros”*.

Sin duda, ese concepto es la base del pensamiento transformador en el Istmo que se inicia con la conquista y se sustenta en la colonia.

### LA IGLESIA DURANTE LA COLONIA

La iglesia se convirtió en un poder tanto en lo militar como en lo económico, ya que el fundar misiones bajo el concepto de evangelización no fue más que un negocio. “tales empeños parecen probar que para estos santos varones, el sentido de apostolado no impedía que velaran por sus necesidades prácticas”. (Alfredo Castellero Calvo).

Así que el concepto de misión no fue más que la unificación de indios en algo denominado “*pueblo*” y cuya función básica era escuchar el evangelio y pagar por oír mediante cuotas que para tal época se denominó CAMERICO o CAMARICO (el término se refiere o se deriva de cámara o el lugar donde se guardaba lo recolectado).

En los Autos del Virrey Toledo se habla de la unificación de Parita y Cubita, con el consiguiente nombramiento del Licenciado Moreno, sacerdote de misa y para los indios de Olá al Canónico Ramos. A cada uno se le debía pagar 300 pesos de plata por año (pagado por la iglesia) y 24 fanegas de maíz (aporte de los indios), Toledo lo impone en el año 1569 y el Obispo Don Francisco de Abrego lo aprueba agregando: *“darle de comer y beber, cera y vino para decir las misas”*.

*“En 1578 ocurre una variante.*

*12 botijas de vino por año (una por mes).*

*4 fanegas de maíz.*

*una vaca y una ternera cada mes*

*y los días de pescado (Semana Santa) huevos, pescado y dos indios que le sirvan, los cuales se reparten por semana. (El año tiene 52 semanas)”*.

Los 300 pesos los cubría o pagaba la “*gruesa*” o caja común del Obispado.

Tal como se desprende, el doctrinero se convierte de hecho en alguien con capacidad de pago en efectivo, pero sobre todo en ganadero, cuyas reses van en aumento.

El Camérico poco a poco fue aumentando y la "gruesa" del Obispado iba disminuyendo porque el fundar pueblos y designar sacerdote que diera misa implicaba un alto costo.

Sin embargo, como al sacerdote le quedaba una gran cantidad de dinero que no gastaba, se dedicó al comercio y puso los precios: El vino que venía de Andalucía en los años (1560 - 1580) pasó a ser vendido en las "tiendas".

En 1571, una gallina resultaba un artículo de lujo que podía venderse o comprarse en 10 ó 12 reales, aunque por efectos de la producción de las famosas "gallinas de patio" (el patio de la iglesia) se compraban a 4 reales en una frontal competencia.

Una res en pie costaba real y medio o 2 reales. El cura del pueblo era un poder económico en la comunidad y sus alrededores; la enseñanza estuvo orientada a mantener su hegemonía, su vanidad y avaricia. Prueba de ello lo constituye la denuncia que hace en 1618 el Sacerdote de Parita, Juan Pizarro de Hinojosa, refiriéndose a que el Obispo Fray Francisco de la Cámara, alentaba al clero a que abandonasen sus iglesias o pueblos sino les restituían el camerico; el mismo fue abolido por la iglesia en 1610. Es cierto, se suspendió; ¿pero lo cumplieron todos los sacerdotes?

Quizás un ejemplo de la época nos brinde la oportunidad de comprobar si esto pudo o no respetarse o si se siguió con la práctica, más no recibiendo el pago de la caja del Obispado.

#### **PARITA (1610)**

500 pesos de plata para el doctrinero

60 fanegas de maíz

12 botijas de vino

12 novillos

2 indias por semana

Para cuaresma, viernes y vigiliias, el pescado y huevos "necesarios".

Dos indios para que carguen agua y leña; ¿alguien podía dejar estos beneficios?

El camerico como forma de enriquecimiento sacerdotal, también influyó en el mestizaje, tal como se deduce de lo siguiente:

En un año, 104 indias y 104 indios trabajaban para la iglesia tan cierto es que el viajero Carmelita Fray Antonio Vásquez de Espinosa escribe en el año 1628, que en Parita "*todos los indios hablan la lengua española, habiendo olvidado la natural y materna*".

La pregunta obligada es: ¿toda esa riqueza tanto en tierras, ganado y dinero ¿dónde iba cuando el cura moría? ¡Pues se repartía entre sus hijos! por ejemplo: Cuando Monseñor Sebastián de Aguilera Jaén de Penonomé y radicado en Antón muere, deja sus tierras a sus hijos:

Benigna Aguilera de Valdés,  
Elisa Valdés Aguilera,  
Diana Valdés de Guardia,  
Rita Aguilera Jiménez,  
Felipe Aguilera Jiménez,  
Ezequiel Valdés Aguilera.

El mestizaje que cada año aumentaba fue propiciando el que menos indios aportaran a la iglesia, así vemos que en 1790 hay en esa región 1.259 blancos, 710 mestizos, 167 esclavos negros, 24 indios; esto obligó a los sacerdotes a buscar nuevas fuentes de ingresos y reactivan las escuelas en las iglesias, pero ya dirigidas al grupo dominante en las regiones, es decir, los que podían pagar por sus servicios.

El hecho notorio de que fuera el maíz, el tributo exigido por el cura de la región, y la rápida evolución de los grupos sociales, todo ello contribuyó también al aporte folklórico que de tal grano se esquematiza en este tamborito que recogido en Parita también se canta en Chorrera.

### CUANDO FLOREZCA EL MAÍZ.

- Solista: Cuando florezca el maíz  
me voy a casar contigo.
- Coro: Cuando florezca el maíz  
me voy a casar contigo.
- Solista: Me voy a casar contigo  
con el cura de testigo.
- Coro: Cuando florezca el maíz  
me voy a casar contigo.
- Solista: Contigo, contigo, por ser mi mejor amigo.
- Coro: Cuando florezca el maíz  
me voy a casar contigo.
- Solista: Me voy a casar contigo, con el cura y dos "testigos".

Con la creación de la Parroquia de Santa Liberata de Las Tablas por Don Remigio de la Santa y Ortega en 1794, siendo Obispo de Panamá, ésta abarcaba toda la zona sur de la Península de Azuero, incluyendo Pocrí, Pedasí, Tonosí, Guararé y Canajagua; los encargados de la misma se dedicaron a la enseñanza con mayor amplitud, vocación y esfuerzo, toda vez que la situación (su situación) económica había cambiado, así que también recurrieron a las representaciones de tipo teatral en donde un ángel defendía al alma de las asechanzas del demonio.

La tradición oral y los testimonios familiares nos hablan de esos maestros de la "sotana y el cordón" y citamos entre otros a: José Quinzada quien nace en La Villa en el año de 1868 y es ordenado sacerdote en 1892, su compañero el Prelado Dr. Guillermo Rojas y Arrieta fue asignado a Chitré.

José Antonio de Agreda quien organizaba las fiestas del Cuerpo de Cristo en el área y población de San José, con su muy interesante Danza de La Pajarilla, actividad ésta que fue complementada por el Sacerdote Celestino Arrue, quien fuera el que le regalara al caserío de La Teta, su santo protector del cual posteriormente adoptó el nombre: Santo Domingo. Fray Eduardo Vásquez y el padre Martín Melton, todos ellos fueron ejemplo de dedicación sacerdotal y sus propósitos básicos siempre fueron doctrinar y aculturar: convirtiendo las parroquias en verdaderos centros de enseñanza.

La iglesia, visionaria de un futuro incierto, ve en peligro su hegemonía de poder; y es que durante mucho tiempo ha permanecido ligada a los grupos económicamente activos, así que lentamente se deja sentir en la organización de "Fiestas Patronales", fenómeno religioso profano de honda repercusión económica en el Istmo que ha perdurado hasta nuestros días.

Estas celebraciones permitieron en su momento, la oportunidad de "vestirse bien", de engalanarse las mujeres con sus hermosas polleras y los hombres con sus mejores camisillas, zapatos, medio botines o chinelas; pero todo eso dependía de su poder adquisitivo.

Así que el que no tenía dinero para hacerse sus chinelas, tendría que ir a la "Fiesta" en cutarras y con su ropa de trabajo o la que mejor tuviera. Esta real situación de diferencia en el vestido obliga al hombre a buscar una solución. ¡Y la misma fue la educación! El faro de orientación en las provincias de Herrera y Los Santos, durante los años 1912, 1919 y 1920 lo constituyó Belisario Porras quien con acertadas ideas y planes de gobierno, hace resurgir ese interior olvidado, triste y meditabundo que sólo recordaba las cosas malas de la guerra de los 1000 días.

La junta de caminos, el ferrocarril de Chiriquí, la apertura de escuelas rurales y la vocación de hombres y mujeres nacidos en esas tierras se presentaba ahora como la solución no a sus problemas inmediatos pero sí a los de sus hijos.

La educación dada por los sacerdotes, fiel reflejo de la sociedad en que se administraba, permaneció esencialmente dirigida a una clase selecta (los que podían pagarla) los criollos, los españoles y mestizos de clase alta. Esto también propició que los centros urbanos o "el pueblo" fuera creciendo y configurando economías diferentes transformando las labores tradicionales y fomentando pequeñas industrias y el crecimiento de tiendas; también apareció el buhonero; el revendedor, el que compraba en el pueblo y vendía en los campos.

Un buhonero muy conocido lo fue "Pata de Chivo", de la Villa, quien vocaba por los campos los zapatos que compraba en la *Talabartería Pereira* de Chitré, que estaba ubicada al lado de La Cangreja, en la Calle Abajo, cuyo propietario

(Colombiano) Pedro Roberto Pereira, había llegado al área en 1891 y ya él hacía *chinelas*.

En el año 1840, el padre Valdéz presentó en Pesé, para el Corpus, la danza de Diablos Limpios con *chinelas* y los que bailaban eran precisamente los alumnos del catecismo, los seminaristas, los monaguillos y sacristanes de la iglesia.

La iglesia tenía un enorme poder sobre la sociedad, y sus recursos económicos le permitían pagar la hechura de las *chinelas*, que para esa época el par costaba dos reales.

¡Hay que recordar que la iglesia impartía clases de zapatería! Así que el que no las pagaba, las hacía; las mismas se convirtieron en un regalo para los que danzaban por primera vez. Narciso Garay, en Tradiciones y Cantares de Panamá, nos muestra fotos de la época, donde claramente se ven las *chinelas* usadas para el día de Corpus en la Villa de Los Santos, por los Grandiablos; era el 30 de mayo de 1920.

El concepto de premiación durante la fase de enseñanza- aprendizaje fue valorado entonces en la forma de escoger a quienes representarían la danza para Corpus.

Existió todo un simbolismo, pues su misión, lejos de proporcionarles alegría y placer mundano, les reservaría la misión divina de servir de modelos de conducta; el modelo resultaba ser el sacristán mayor, -- Pedro Montenegro fue Sacristán Mayor de La Villa de Los Santos, hijo de Don Domingo Montenegro y Doña Antonia de Zúñiga, todos de rancia alcurnia--.

*"Cristianos viejos, limpios de toda mala raza de moros, ni penitenciados, ni de los nuevamente convertidos"*, vinieron de España y de Natá, llegaron a los Santos.

Así, lentamente, de manera silenciosa ese zapato de uso exclusivo de la clase pudiente y llevado por el clero a toda la República durante la celebración de las fiestas del Corpus, fue pasando al pueblo, igual que la pollera; la fe rompió las murallas porque los grupos sociales, cada vez se asociaban más; producto del mestizaje y su acercamiento durante las festividades se hizo más notorio. *¡Y el galán enamorado comenzó a llegar a las fiestas con sus chinelas puestas!*

Podrá parecer heterogéneo, podrá parecer frívolo; pero las razones psicológicas del fenómeno hat que buscarlas en la necesidad que tiene el hombre de una evasión hacia los lugares, conceptos y personas, que le puedan librar de soledad, angustias incertidumbres y dolencias. *¡Y ese lugar era la fiesta!*

Es la trascendencia del hombre que impone su realidad en la compañía alegre y responsable de los otros hombres a la sombra del hecho folklórico.

De tal manera, llegó el momento en que su aplicabilidad no estuvo sujeta sólo a las danzas, porque el vestido popular no es más que una moda empleada por la clase adinerada, así que su uso se fue diversificando en la medida en que los tiempos variaban, épocas en las cuales fue difícil (aún lo es) incorporar a la vida de la

civilización y el progreso a ese campesino, mitad blanco y mitad indio; porque él se siente hondamente aprisionado por la fuerza atávica de una tradición con la única diferencia de que el tiempo de variación, de modificación, es mucho más lento en el pueblo. Esta lentitud hace que se olvide el origen de la vestimenta y que parezca nacida espontáneamente por una profunda y latente inspiración étnica; inspiración que ya pertenece al pueblo.

Su gracia, su realidad, su uso, no radica en su efectiva antigüedad, sino precisamente en la portentosa ilusión de vetustez, más aún, de sin edad, que el pueblo da a cuanto adopta, aunque sea de ayer. Esto es una ironía...

### **PARALELO HISTÓRICO DE LAS CHINELAS**

Los periódicos de 1932 nos hablan de Paula Jiménez, obrera industrial que al frente y siendo vocera de 300 mujeres, le solicita al presidente Harmodio Arias, la creación de una ley de aranceles que proteja la incipiente industria; la de las mujeres zapateras y hombres zapateros.

En 1934 claman porque no se cierren las fábricas los días feriados, ya que ellos ganaban sueldo por día; y la medida disminuía sus ingresos, aparte de que en los días de fiesta la gente mandaba a hacer zapatos para bailes o comparsas; así que nuevamente la chinela se debaten ante la realidad económica del momento; lo cual indudablemente afectaba toda la producción a nivel nacional, pero sobre todo muy pocos se interesaban por aprender el oficio, pues estaban viendo lo que ocurría.

Uno de los que veía había nacido en Parita el 30 de diciembre de 1914 y se le dio por nombre Leocadio Tejada.

Siendo niño admiró las danzas que organizaba la iglesia y poco a poco fue desarrollando una vocación sacerdotal; la misma fue apoyada por Monseñor José María Carrizo Villarreal, quien lo ayuda en sus deseos e ingresa al Seminario, donde permanece 6 años, luego de los cuales acepta que no puede ser sacerdote y recurre a Monseñor José de la Cruz Quinzada, quien es la persona que estando en el Seminario, lo inicia en el oficio de Zapatero; esos estudios los paga trabajando para la Iglesia La Merced; laborando en ella abre su propio taller en la Avenida A; al lado de la Botica La Salud y a su zapatería, que a la vez se convierte en una escuela - taller, le pone por nombre La Merced, en recuerdo de su iglesia.

"CURITA", como cariñosamente se le llama, tiene ahora la oportunidad de hacer las chinelas al gusto del cliente, los mismos que pueden ser integrantes de la comparsa Los Campesinos del Chorrillo o Miembros del Club Unión.

Ya en Chorrera para 1915 eran conocidos Cristóbal Herrera y Cholo de la Cruz, hermano de Pedro de la Cruz, quienes se habían graduado de zapateros en el Seminario y mantenían un taller que competía con el tico José Fonseca, quien también hacía zapatos.

En 1933 nace José del Carmen Aguirre Rodríguez, hijo de Vicente Antonio Aguirre y de Manuela Rodríguez de Aguirre; Vicente fue uno de los grandes bailadores y danzantes del área de Chorrera.

En esa época, el par de chinelas costaba quince (15) reales. José del Carmen tuvo varios maestros, entre ellos recuerda a José Fonseca, "el viejo", quien le enseña los secretos del oficio, el mismo que compartió con Agustín Rey y "Checa" Mica Sánchez; así, poco a poco fue creándose su aureola de sapiencia y fama en el pueblo y áreas aledañas, hoy día la gente del oficio habla con mucho respeto del ya famoso **CHECA AGUIRRE**, el zapatero que hace aún las chinelas de lona, con punta y talonera de cuero.

En Chorrera también se ha destacado **ENRIQUE KREITZ**; de nacionalidad salvadoreña, llega a Panamá en 1921, y trabajó por mucho tiempo para el Almacén El Elegante, haciendo zapatos, trabajo que compartió con **MIGUEL GOMBOS** quien era Húngaro y también hacía chinelas. Enrique llega a vivir a Chorrera en 1950 y abre su taller muy especial, pues aparte de hacer cualquier tipo de zapatos, su especialidad fue y son los calzados ortopédicos.

Era una época de competencia, así que en 1940, se traslada de Colón a Panamá, frente a las oficinas del DENI, el Sanatorio del Calzado, pero esta vez lo dirigía y dirige **DEMETRIO BIENDICHO**, quien aprendiera el oficio de zapatero de su padre, el español José Biendicho. En Antón, área eminentemente negra, tierra de intensos combates y fuertes raíces africanas, nace en 1946, **Aurelio Araúz Rodríguez**; quien con 51 años, y de oficio Zapatero, recuerda a su primer y único maestro, su padre: Santos Araúz, que confeccionaba las *chinelas* para la danza de los diablos limpios y para los "blanquitos" que las pedían.

**CALINERIO SILVIO**, quien hoy tiene 70 años, también de oficio zapatero, recuerda sus años mozos, cuando hacía los famosos zapatos blanco con negro (chinelas) para los "riquitos" del pueblo de Penonomé.

Al respecto, Rosita Liao, maestra jubilada, nos dice en El Toro Guapo de Penonomé (Revista Lotería, 1993).

*"No podemos olvidar que nuestro campesino para bailar no usa cutarras, sólo para ir al monte, a las fiestas se calzaba chinelas, si no tenían preferían ir sin calzado"*.

Y es que en el área estaba la Curtiembre y Talabartería Pereira; sí, en 1925 había llegado a Antón, Luis Carlos Pereira Ureña, hijo del dueño de la Curtiembre que había en Chitré. Hubo zapateros famosos en esa época, tales como el tico Sumbao, Virgilio Reyes de Honduras y Jesús Méndez, panameño; de ellos también aprendió Luis Carlos, quien hoy día tiene su taller a un costado del Teatro Variedades y hace las famosas chinelas.

En el año 1933 nace en la Villa de Los Santos, **Leopoldo Saucedo**, hijo de Nemesio Saucedo y de Basilia Sáez, él recuerda con respeto a los zapateros de su pueblo y de su época: **NACHO BERO, TOMAS VÁSQUEZ, MARCELINO RUÍZ Y DIOMEDES KAA**, quien posteriormente se va buscando mejores horizontes a David, Chiriquí.

De todos aprendió viendo, experiencia que le sirve de mucho cuando con 26 años llega a Panamá, la capital y trabaja en la Zapatería "Los Núñez", ubicada en Calle 9a, cerca de la Iglesia La Merced.

¡Y él también hace chinelas!

En el Barrio San Mateo en David, nace en 1946 **FRANKLIN ACOSTA**, de oficio zapatero y cuyo padre fue zapatero; buscando mejores horizontes llega a la capital y se instala en El Chorrillo, calle 27, hasta que su negocio es arrasado por las llamas.

Se ubica en Avenida B; su taller se llama Calzado Panamá y siempre ha hecho chinelas; ahora es su hijo Franklin quien se encarga de mantener la tradición al hacer las chinelas para bailar. En Santiago de Veraguas, en el año de 1920, **Aurelio Escudero** establece un taller de zapatería que poco a poco se convierte en una escuela para zapateros; de allí salieron Marcos Ortíz, Julio Adames, Fringo Rodríguez y Octavio Ríos; todos ellos contribuyeron a mantener la tradición en el calzado.

Nacido en la Mesa, Escudero había estudiado flauta en el Conservatorio en 1912 con Narciso Garay y llevó a Santiago los adelantos tanto en música para orquesta como el estilo del calzado usado en la capital, de tal manera, que las chinelas adquieren jerarquía en la vestimenta.

Este recuento histórico-geográfico no pretende rastrear todos los zapateros del país que han hecho chinelas, tan sólo agregar un cierto grado de responsabilidad que identifica las expresiones de una época que se fue y en la interpretación de nuestra realidad presente.

Su uso, su hechura, se han ido transmitiendo de generación en generación, sin alterar su esencia y espíritu tradicional que le imprimen su modalidad especial y reafirman su calidad de producción nacional, aunque su origen se remonta al calzado que utilizaban los seminaristas del Colegio de Vich en Cataluña, fotos de los cuales aparecen en el Libro España Tipos y Trajes de José Ortíz Echague.

Es en la década del 40 cuando el folklore pasa a ocupar un sitio diferente como consecuencia de la fuerte influencia europea y el cambio en las relaciones económicas, lo que origina una transformación en el concepto que de los bailes del pueblo se tenían. Así que de manera sutil va resurgiendo como elemento partícipe de unidad nacional, la práctica y enseñanza de las viejas tradiciones que por tantos años se habían desdeñado y mantenido ocultas. El folklore se convierte de hecho en el eco del pasado, pero a la vez, es la voz sonora del presente, porque cumple una función social, es un factor de alto valor educativo; así lo concibió una eminente educadora de sólida preparación en Biología y Química, quien contribuyó a ubicar en el lugar correspondiente los cantos, los bailes, la música y las genuinas expresiones de nuestro patrimonio cultural.

Petita Escobar Jaramillo, ávida investigadora folklórica, había estado impartiendo clases en los pueblos de Chiriquí, y al llegar al Instituto Nacional, decide conformar una agrupación que le diera el realce que se merecía nuestro folklore. En 1950 se inicia una meteórica carrera de triunfos para el Conjunto Típico del Instituto, quien utilizando la fuente viva de la información, ubica de

hecho, los bailes panameños en los mejores escenarios, tanto nacionales como internacionales. Y es que ese grupo histórico se convirtió en el vehículo de expresión de la cultura nacional mirando de frente al futuro y conservando la herencia del pasado.

¡Así que las chinelas ocuparon el lugar que les correspondía!

La filosofía popular aceptó el concepto impartido sin dañar con esto sus concepciones básicas, toda vez que la labor difusora de nuestras artes vernaculares estaba en manos de una notable directora que abrió caminos a nuevos desarrollos culturales, le dio un nuevo rumbo a nuestras olvidadas tradiciones, y el folklore, en su más amplio concepto, adquirió prestancia, respeto y jerarquía.

Petita le dio a conocer al mundo la belleza de nuestros bailes indígenas, la elocuencia y variedad en los cantos populares, la diversidad de figuras musicales llevadas al pentagrama y reflejadas en un escenario; la hermosura de nuestra pollera y sus variantes a nivel de cada provincia; el vestido del hombre del campo y el de la ciudad se puso de manifiesto en las múltiples presentaciones de índole folklórico que realizó, actividades éstas en las cuales se destacaron las chinelas como zapato de lujo, propio para ser usado por los caballeros cuando la dama se engalana con la vistosa pollera de gala.

Su labor fue una obra de arte que se levantó por encima de toda interpretación y cuestionamientos sin sentido, ilustró la historia dando a conocer ese calzado denominado chinelas que se había convertido de uso exclusivo de la clase adinerada: ella logra derrumbar esa muralla, toda vez que el Conjunto Típico del Instituto Nacional estuvo integrado por jóvenes de todas las clases sociales que buscaban superación académica. Petita Escobar, en su época, contribuye a la unidad nacional dentro del mundo folklórico, pues el uso de dichos zapatos como parte del vestido de lujo se disemina, se esparce como semilla que se lleva el viento y regresa en el viento todavía, cubriendo la geografía nacional y haciéndose partícipe de los otros grupos folklóricos con una formación profesional e investigativa y siguen su ejemplo.

Su obra está inmersa en el torbellino del tiempo, pero pertenece a la eternidad; y su realidad como ejecutora del arte folklórico contemporáneo no se ha de buscar en su labor como difusora de nuestros bailes, danzas, cantos y música, así como también del folklore figurativo ó abstracto sino en la validez del mismo.

La secular dispersión y magnitud del hecho folklórico, propició una falta de apreciación de todo su valor, muchas veces ignorado, incluso en su entorno más inmediato; porque la gente que vivía en la capital le restaba importancia a las actividades de índole festiva que se realizaban para exaltar las tradiciones.

¡Eso ha cambiado!

La labor difusora puede ayudar a la aplicación de diversas actuaciones que redescubran, conserven y apoyen las actividades folklóricas teniendo en cuenta la estructura y dinamismo socio- económico y técnico que exige el mundo

contemporáneo, y así se podrá lograr la necesaria exaltación de esta manifestación tan integrada en nuestra vida cotidiana y que en muchos lugares es desconocida; por lo tanto, está en serio peligro de extinción.

Los materiales usados, su modo de producción, el objeto creado (las chinelas) y la labor difusora forman una parte sustancial de nuestro patrimonio común y en el que reconocemos nuestra propia identidad colectiva, porque no se ama lo que no se conoce.

### ENTREVISTAS PERSONALES (ZAPATEROS)

Leocadio Tejada	83 años
Luis Carlos Pereira	80 años
Enrique Kreitz	77 años
Calinerio Silvio	70 años
José del Carmen Aguirre	64 años
Leopoldo Saucedo	64 años
Demetrio Biendicho	55 años
Aurelio Araúz Rodríguez	51 años
Franklin Acosta	51 años
Franklin Acosta- hijo	23 años

Antonio Díaz	Investigador folklórico Director del Conjunto Típico del Valle de Tonosí. Presidente de la Comisión Folklórica Nacional.
Edgardo A. De León	Autor de: Presencia y Simbolismo del Traje Nacional de Panamá: La Pollera.
Víctor Galástica	Nace en Guararé el 12 de octubre de 1926. Se dedicó desde los 11 años a confeccionar las prendas de pollera. Es un dedicado investigador de la orfebrería en Panamá.
Beleida Espino	Directora Ejecutiva de Fund Arte. Ex-directora Nacional de Artesanías.
Denia de Espinoza	Directora del Grupo Folklórico del IRHE. Cantante de mucha experiencia- confecciona polleras y hace maravillosos tembleques.
Chichin Chen Alejandro Chue	Comerciantes del Barrio Chino.
Norma T. Hegenbarth de Testa	Investigadora de la Cultura Nacional Directora de Grupos Folklóricos - Canajagua - INDE, Lotería, Autoridad Portuaria, IDAAN

Denis Alfonso Couto

Jefe de Información y Ecoturismo I.P.A.T.  
Catedrático de la Universidad Latina y  
Universidad Nacional.

José Adán García

Profesor de Física  
Bailador Danzante e Instructor del Conjunto  
Típico del Instituto Nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- |  |  |
|--|--|
| SOCIOLOGÍA DEL ARRABAL DE SANTA ANA (1750 - 1850)        | Alfredo Figueroa Navarro                         |
| NARRACIONES PANAMEÑAS                                    | Berta Maria Cabezas                              |
| ALMA CAMPESINA   | José E. Huertas.                                 |
| RECUERDOS DE LA GUERRA                                   | Domingo S. De la Rosa                            |
| TROZOS DE VIDA   | Belisario Porras                                 |
| LIBRES DE CHIRIQUÍ                                       | Manuel Quintero Villarreal                       |
| AUTO DE HISTORIA DE OBISPOS                              | Guillermo Rojas y Arrieta                        |
| REVISTA EPOCAS   | Colección.                                       |
| ALMA DE AZUERO   | José del Carmelo Saavedra                        |
| TRADICIONES Y CANTARES DE PANAMÁ                         | Narciso Garay                                    |
| CARTA DE BARTOLOMÉ DE CHURRUCA (AGUACIL MAYOR DE CORTE)  | Cabildo Secular de Panamá.<br>Julio 20, 1620.    |
| ESPAÑA TIPOS Y TRAJES                                    | José Ortíz Echague                               |
| GUIRRIOS Y ZAMARRONES                                    | Daniel G. Zarracina                              |
| REVISTA DE DIALECTOLOGÍA<br>y TRADICIONES POPULARES      | Director - Vicente<br>García De Diego de España. |
| LOS PUEBLOS DE ESPAÑA H                                  | Julio Caro Baroja                                |
| HISTORIA VERDADERA DE LA<br>CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA | Bernal Díaz del Castillo.                        |
| EL TRAJE EN LA NUEVA ESPAÑA                              | Abelardo Carrillo y Gariel                       |

## DOCUMENTACIÓN NACIONAL...

### *El Mensaje Presidencial de José de Obaldía como Jefe del Estado de la Nueva Granada (Colombia) presentado ante el Congreso Nacional al iniciar sus sesiones ordinarias el 1 de febrero de 1855.\**

José de Obaldía es el único panameño que ocupó de manera formal la Jefatura del Estado Colombiano en el lapso 1854-1855.

José de Obaldía empezó a destacarse como un istmeño prominente desde la primera mitad del siglo XIX, en no infrecuentes oportunidades compartió sus ideales políticos con Mariano Arosemena, como lo comprueban una serie de pronunciamientos en defensa de los intereses del Istmo de Panamá.

En el año de 1831 publicó conjuntamente con Mariano Arosemena un **Manifiesto a la Nación**, en donde rechazaban a los gobiernos militares del Istmo de José Domingo de Espinar y Juan Eligio Alzuru. En dicho documento le dan una gran importancia a la necesidad de hacer una realidad los estudios de la comunicación interoceánica a través del Istmo de Panamá.

En el año de 1839 publicó en el **Diario del Istmo**, de corte liberal, un violento ensayo denominado **Los Amigos del País**, en defensa de la libertad de imprenta, como el fundamento clásico del liberalismo.

En el año de 1840, a pesar de sus diferencias con Carlos de Ycaza Arosemena y Tomás Herrera, acuerpó el movimiento separatista que fundó el **Estado Libre del Istmo**; casi de inmediato fue elegido como miembro de la Asamblea Legislativa del nuevo Estado, dando su respaldo a la primera Constitución Política del Istmo, promulgada el 8 de junio de 1841.



*José de Obaldía*

Después de la reincorporación del Istmo a la Nueva Granada en el año de 1842, fue objeto de persecuciones políticas que se prolongaron por varios años hasta ser víctima de un encarcelamiento prolongado, pero en el año de 1845, al ser elegido como Presidente de la Nueva Granada (Colombia) el General Tomás Cipriano de Mosquera, se le designó como Gobernador del Istmo.

En **La Crónica Oficial** encontramos el Mensaje que dirigió a la Cámara Provincial del Istmo, en donde defiende nuestros derechos de autonomía dentro de la nación colombiana.

Elegido Senador de la República en el año de 1849, sintió la satisfacción de ver hecha una realidad, el establecimiento de la Provincia de Chiriquí, como un territorio desprendido de la Provincia de Veraguas, al promulgarse la Ley 62 de 26 de mayo de 1849.

A José de Obaldía le correspondió ejercer el Mando Presidencial en Colombia en forma transitoria, de 14 de octubre de 1851 al 31 de enero de 1852, bajo la Presidencia de José Hilario López.

Dos años después, alcanzó la Jefatura del Estado como Vicepresidente de la República, tras el desplazamiento revolucionario del Coronel José María Melo.

En el mes de febrero de 1853, fue elegido como Vicepresidente de la Nación por el Congreso Nacional, pero casi de inmediato entró en conflicto con el Presidente, General José María Obando, en contraposición por el comportamiento de ciertos grupos políticos denominados **Las Sociedades Democráticas**, grupos de paramilitares que solo obedecían los dictados de un grupo de exaltados que se autodenominaban los únicos voceros de la opinión del pueblo.

En el mes de abril, el Vicepresidente de Obaldía, presentó renuncia de su cargo ante el Congreso Nacional, que al no admitirla, volvió a ratificarle en esa posición, pese a sus fuertes diferencias con el Jefe del Estado, y especialmente con el Comandante Jefe del Ejército Nacional.

En esa oportunidad, José de Obaldía había manifestado públicamente su rechazo al comportamiento de ciertos oficiales del Ejército Nacional, y especialmente ante la tolerancia de las autoridades frente al comportamiento anárquico que continuaban provocando en el país **Las Sociedades Democráticas**, exaltando las desordenadas pasiones del lumpen.

El General José María Obando, terminó entregando el poder al Coronel José María Melo, Comandante de los Ejércitos, quien se declaró Dictador el 17 de abril de 1854.

Con el apoyo de las armas, Melo impidió la convocatoria del Congreso Nacional e impartió instrucciones para detener y procesar judicialmente por traidor a la patria a José de Obaldía, quien para preservar su seguridad personal debió buscar asilo en la sede de Legación de los Estados Unidos de América en Santa Fe de Bogotá.

Esta situación fue propicia para un pronunciamiento de rechazo a los procedimientos del proclamado Jefe de la Nación, y todas las agrupaciones partidistas demandaron el restablecimiento del orden constitucional.

Ello fue lo que dio paso a la organización de un ejército revolucionario, cuya jefatura fue encomendada al General Tomás Herrera, quien fungía entonces como Presidente del Congreso Nacional. De esta forma, en una situación de caos institucional, Herrera empezó a actuar de hecho como Jefe del Estado. De manera espontánea, muchos otros grupos se fueron uniendo a las huestes de Tomás Herrera, aun aquéllos que podían calificarse como sus adversarios políticos.

Una de las primeras figuras relevantes que le brindó de inmediato su respaldo al General Tomás Herrera fue el General Tomás, Cipriano de Mosquera, figura de gran prestigio nacional por haber fungido con anterioridad como Presidente de la República (1845-1849) y a quien de inmediato se le encomendaron responsabilidades de mando militar dentro de las huestes revolucionarias.

En el mes de septiembre de 1854, José de Obaldía logró salir de su asilo político y tras el llamado de Tomás Herrera, hizo convócar a los miembros del Congreso Nacional para que se reuniesen en Ibagué, en donde José de Obaldía tomó posesión formal de la Jefatura del Estado.

En el lapso en que permaneció en la Legación Norteamericana en Santa Fe de Bogotá, José de Obaldía redactó un documento extenso que tituló **Memoria Testamentaria**, que recoge lo más importante de su pensamiento político en defensa de los principios de la democracia liberal. Este trabajo, prácticamente desconocido, fue reeditado por La Academia Panameña de la Historia en el mes de enero de 1933.

En esa oportunidad, José de Obaldía defiende los principios fundamentales del liberalismo político al afirmar...

*"He abogado y abogaré siempre por la libertad de prensa, como la libertad madre de todas las que necesita el género humano para su progreso y felicidad."*

En este documento, José de Obaldía hace sus críticas en torno a la existencia de los ejércitos numerosos, por cuanto que ellos pueden constituirse en un poder informal dentro del Estado, *"no soy partidario de mantener un solo soldado más del que necesitamos para preservar la paz y el orden."*

Sin embargo, advierte que resulta una promesa demagógica pretender disolver el ejército, pues ello equivaldría a dejar al país en manos de la delincuencia.

Pero mientras tanto, la revolución armada continuó su marcha ascendente, y venciendo toda clase de dificultades y percances, se fue imponiendo finalmente.

Tras una intensa lucha armada las huestes revolucionarias que comandaba Tomás Herrera se fueron imponiendo a las Fuerzas del Ejército Nacional que respaldaban al Coronel José María Melo. Los revolucionarios lograron penetrar en Bogotá el día 3 de diciembre de 1854 para presentar la batalla definitiva contra el último reducto del régimen castrense del Coronel José María Melo y restablecer el orden constitucional.

En esa fecha cayó en combate el General Tomás Herrera víctima de un ataque de armas, pero cuando ya estaba asegurada la victoria contra la dictadura. La muerte del héroe fue la simiente para restablecer el orden constitucional que permitió el ascenso de José de Obaldía, como Jefe del Poder Ejecutivo.

En el lapso histórico en el que fungió como Presidente de la Nueva Granada (Colombia) a José de Obaldía le correspondió sancionar la enmienda constitucional que aseguró la autonomía del Istmo de Panamá, dentro de la nación colombiana, tras la creación del Estado Federal de Panamá.

A continuación ofrecemos el Mensaje Presidencial que José de Obaldía como Vicepresidente Encargado de la Jefatura del Poder Ejecutivo, dirigió al Congreso Nacional el día 1 de febrero de 1855.

Conciudadanos del Senado y de la Cámara de Representantes:

¡La República se salvará! Fueron mis últimas palabras al Mensaje del 22 de septiembre de 1854, al convocarse el memorable congreso de Ibagué, y no habían transcurrido dos meses y medio, cuando los defensores de la causa constitucional, radiantes de gloria, nos abrían las puertas de la capital para que dirigiese pacíficamente los destinos de la Nueva Granada.

La República se salvó y el 4 de diciembre de 1854, en el que la dictadura y sus fuerzas pretorianas se rendían a discreción delante del ejército de la revolución, el más bizarro y numeroso ejército que recuerdan nuestros anales, solo comparable al que se levantó en armas el 20 de julio de 1810.

En el uno se proclamó la independencia y con el otro se afianzó la libertad. En alianza íntima, estas dos divinidades de nuestra democracia, deben ser el símbolo de unión y paz entre los granadinos, y una prenda constante para la garantía de nuestro progreso. Terribles pero útiles lecciones nos deja este cataclismo en que ha estado sumida una sección del país, por consecuencia de un gran crimen.

Yermados nuestros campos, desangrada nuestra población, arruinado nuestro tesoro; aleccionadas las masas ignorantes en algunas de nuestras provincias, debe sobreponerse la parte civilizada que comprende la república y que únicamente puede conservar y adelantar sus creaciones. Ardua es la tarea que el patriotismo os impone como representantes del pueblo para medir tamaños males.



*José de Obaldía*

Creer algunos de nuestros conciudadanos que ese fin se alcanzaría entrando de lleno en el sistema federal, otros lo aplazan, otros lo condenan.

En todo esto yo no veo sino el anhelo del bien, en reemplazo del mal que se siente, y si una larga y costosa experiencia no nos hubiera enseñado, con especialidad en el hermoso continente de que hacemos parte, que las repetidas mudanzas políticas agravan el mal, lejos de curarlo, acaso sería yo del número de los que recomiendan esa reforma inmediata a la Constitución.

¿Sufrir la nación las consecuencias del centralismo riguroso? ¿Ha nacido la escandalosa rebelión del 17 de abril de 1854 del descontento de los pueblos con las instituciones que nos rijan?

¿Se oponen éstas al desarrollo del poder municipal, base de la felicidad de las secciones? ¿Está suficientemente ensayada la actual constitución para que se puedan conocer de una manera positiva sus buenas disposiciones y los defectos que contenga?

A ninguna de estas preguntas puede contestarse afirmativamente, pues ni existe el centralismo riguroso de otros tiempos, ni la rebelión del 17 de abril, verdadero motín popular, ha sido obra del descontento de los pueblos, ni las instituciones nacionales se oponen al desarrollo del poder municipal, ni la Constitución que fue sancionada el 21 de mayo de 1853, ha pasado por la ordalía del tiempo, para juzgar maduramente sus ventajas y defectos.

Así, la reforma de esta Constitución que acaba de salir triunfante de los enemigos de la civilización granadina, y que ha visto a su alrededor escuadrada la inteligencia, la moralidad, la riqueza y las celebridades de la república, esa reforma no podía prometernos, el día de hoy, la mejora de nuestra situación social y política.

Bien al contrario, serviría, hasta cierto punto, para justificar la escandalosa revuelta de abril, y lo que sería peor todavía, para confirmar el triste vaticinio de que en Hispanoamérica lo único que es estable es la inestabilidad.

Procuremos por nuestra parte, disipar esa impresión desconsoladora, que nos priva de grandes bienes y no perdamos de vista que cuando una reforma no está lo suficientemente preparada, ni se recibe bien por los pueblos, ni tiene probabilidad de larga vida.

Allégase a esta consideración que la importancia de las disquisiciones en materia constitucional absorbe de tal manera la atención de la Cámara Legislativa que una vez empeñado el debate sobre las diferentes doctrinas que se disputan el triunfo, el Congreso prescinde casi enteramente de otros asuntos, si bien no de la misma trascendencia, graves en sí mismos y reclamados imperiosamente por la situación del país.

Del número de estos se os presentarán por tres de las cuatro Secretarías del despacho, bajo la forma de proyectos de ley, algunos de tan reconocida utilidad pública, que sería doloroso el que no sirviesen de base a vuestro maduro examen en las sesiones que acabáis de abrir.

Estas razones y mi profunda convicción de que los males que se pretende remediar con nuevas constituciones políticas, solo pueden desaparecer con la paz y la confianza que ella inspira, así los gobernados como los gobernantes, han dado origen al primer párrafo de mi programa del 15 de enero último. A saber...

¿Cree la administración que no conviene intentar, por ahora, ninguna reforma de la Constitución Nacional, y que por las leyes especiales deben resolverse las dudas que han ocurrido respecto a algunas disposiciones, y complementarse aquellas en que se note alguna deficiencia siguiendo en unas y en otras leyes el espíritu eminentemente liberal de nuestra Constitución?

No ha transcurrido todavía suficiente tiempo para conocer si esta parte del programa de mi administración, como todo el, ha recibido el favor popular, mas si ha de juzgarse por los votos de aprobación que ha merecido de las altas inteligencias y de personas de distinguidos precedentes en esta capital, esa obra fundará un Partido de Principios que representando moderación, no diste menos de los arranques demagógicos y de las utopías absurdas y peligrosas del funesto status quo y del vergonzoso retroceso.

Hacer que la República destrozada frecuentemente por las convulsiones políticas viva con la vida del bello lema de nuestro Escudo Nacional... Libertad y Orden.

Influir en que los granadinos y los extranjeros, que residan entre nosotros, se entreguen sin zozobras a cultivar las artes de la paz, a engrandecerse, engrandeciendo a sí mismo tiempo de esta región favorecido del cielo, y a ensanchar la esfera de las ciencias; he aquí el objeto del programa inofensivo para todos y de solaz para la inmensa mayoría de la Nación.

De esa mayoría que no puede querer otra cosa, en presencia de la huella de la sangre y de la general miseria y el descrédito que dejan tras sí las borrascas de la sociedad, sino el afianzamiento de nuestras instituciones liberales, y con él la construcción de caminos a través de nuestras cordilleras y montañas, la navegación a vapor de nuestros grandes ríos, el vuelo de la agricultura, de la minería y el comercio y otras industrias, el ensanche de la instrucción y el reinado de la moral.

Yo se que de la paz deben surgir todos esos bienes en la Nueva Granada se que ella nos dará inmigración de hombres honrados y laboriosos paralelamente con los capitales de que carecemos y por esto, mi idea fija es la paz, así como la guerra es el suplicio de la imaginación.

Felizmente no soy yo el gobernante que busca el sosiego como medio de sumisión popular, en su advenimiento al Poder; Yo soy, en este día, el gobernante, que descende con gusto a la vida privada a cultivar los campos y a dirigir la educación de sus hijos, con una conciencia tranquila.

Tengo, pues, derecho a que en mí se vea al simple ciudadano, no al Magistrado que preside una Nación, al tomarse en cuenta mi fervoroso anhelo. Si la paz es imposible en el estado actual del país, lo que yo no puedo creer, si ella fuere un delirio, será en todo caso el delirio de un hombre de bien.

Venturosamente hemos llegado al punto en que el buen sentido nacional, fortificado por nuestra propia experiencia, cerrará el paso a los disturbios ruinosos que la ambición y la insensatez pudieran meditar. Los antiguos Partidos Políticos, cada uno a su vez, se lanzaron en la arena del combate; batallaron con decisión; pero al final sucumbieron.

En 1854 no fue un Partido Político el que se rebeló contra el gobierno; fue si la mayor parte del Ejército permanente en servicio activo, dueño de casi todas las armas del Estado y de los parques de mayor consideración, con el apoyo de algunas Sociedades Democráticas.

Creíase que las revoluciones anteriores habían sido vencidas, porque sus autores no habían podido apoderarse de los miembros del gobierno y de la capital de la República.

Los amotinados y los rebeldes, preocupados por esta idea, comenzaron por conquistar ambas ventajas y no obstante ellas, sin un error lamentable de parte de uno de nuestros más bizarros Jenerales, poco más de un mes se hubiera necesitado para restablecer el imperio de la ley.

Faltaba a la República el dar la prueba más decisiva que pudiera exigirse, de su inconstable amor a la causa constitucional y de su fuerza y su enerjia en medio de los mayores desastres.

Algunos meses después le bastaron para rehacerse de sus pérdidas, y la fuerza material, en abierta rebelión, recibió el escarmiento que conocéis, y que ha ilustrado tantos nombres y dado realce a los que eran por demás ilustres en la Historia de nuestras campañas.

Lección elocuente, aunque costosa, para los enemigos del reposo público! Por fortuna nada hay tan inflexible como los hechos, y estos hechos deben fundar en adelante la paz de la sociedad, para indemnizar con usura de sus pasados quebrantos.

Durante el último año, no ha ocurrido alteración alguna en las relaciones de la Nueva Granada con las Naciones a que está unida, en ambos continentes por vínculos de comercio y cordial amistad.

Sin embargo de que el pronto restablecimiento del orden público ocupaba casi constantemente la atención de las autoridades, mi Administración no olvidó en medio del ruido de las armas, y entre las incomodidades y premiosas exigencias de la campaña, el continuar cultivando aquellas armoniosas relaciones y mantener en el exterior, viva la imagen de la República y del Gobierno Constitucional.

De parte de las naciones amigas, la Nueva Granada no ha dejado de recibir inequívocas pruebas de consideración y aprecio durante aquel periodo, y como Encargado del Poder Ejecutivo, me complazco en ser aquí, para con dichas naciones, el fiel intérprete de la gratitud nacional, en espresarles particularmente la mía por las especiales atenciones que he merecido a sus dignos órganos.

Los miembros del cuerpo diplomático en esta capital, se esmeran, como siempre, en mantener la armonía internacional, y en dar al gobierno testimonios de confianza, cual cumple a los dignos Representantes de los Estados amigos.

En la crisis que el año último sufrió la República, los pabellones extranjeros estuvieron estendidos constantemente para ofrecer, bajo su sombra, seguro asilo a los que fueron perseguidos por su amor al orden y su lealtad a las instituciones nacionales.

Acaso por la noble conducta que observara en aquella ocasión, el Encargado de Negocios de los Estados Unidos, hoy ausente, señor James S. Green, el gobierno de aquel gran pueblo, ha dado a su misión un carácter que antes no tenía, elevando su rango diplomático.

Mi administración no ha cesado de lamentar, durante esa crisis, los irrespetos cometidos por los rebeldes hacia las Legaciones Extranjeras y las violencias ejercidas por ellos en el Consulado de los Estados Unidos en esta capital. Los responsables de tales actos sufrirían las penas designadas por las leyes.

Después de haber hablado del estado de nuestras relaciones con las Potencias amigas, me es grato informar que de parte del Gobierno de la Madre Patria no ha experimentado la Nueva Granada, ni directa, ni indirectamente, el menor acto de hostilidad, ni que pruebe siquiera algún jénero de desfavor. Nuestros ciudadanos de España y sus dominios y los súbditos de Isabel II ejercen libremente el comercio y otras industrias bajo la constante protección de las respectivas autoridades.

Prueba esto el olvido de nuestras antiguas disenciones y el renacimiento de las vivas simpatías y que reinarán, sin duda, en adelante, entre individuos de una misma familia. Los vínculos de afecto, formados durante tres siglos, no podían romperse para siempre.

Todo presajia que no esta muy distante el día en que los Gobiernos de las dos Naciones, representados fielmente el querer de sus gobernados, se den la mano de

amigos, y promuevan con particular solicitud, los intereses del comercio, de la navegación, de la agricultura y de la industria en general, sobre bases decorosas para ambos países.

Réstame solo anunciar en el Departamento de Relaciones Exteriores, que en el Cuerpo Diplomático ha habido algunas alteraciones, de las que os dará cuenta por la Secretaría respectiva, lo mismo que de las cuestiones pendientes con Venezuela y Costa Rica, y del curso y estado que tiene hoy, los demás negocios de carácter internacional.

Notables bienes debe prometerse la Nación de la ley que, uniendo diferentes provincias pequeñas de por resultado de siete a doce de considerable magnitud, en toda la extensión de La República. Si el Congreso del 1855 no proporcionase a sus comitentes otra ventaja que esta, haría, sien embargo, lo bastante para que se le recordase con gratitud.

Una rápida ojeada al origen de donde nacieron nuestras pequeñas provincias, hasta formar hoy el extraordinario número de treinta y seis, fuera de territorios, nos persuadirá fácilmente de que ya carecen de objeto, y de que urje hacer cesar los males producidos por la excesiva división territorial.

Bajo el régimen del riguroso centralismo, el gobierno del distrito, el gobierno por excelencia, tenía una acción tan limitada que se dejaba apenas sentir.

En ese tiempo, Las Cámaras Provinciales ejercían, aunque de manera incompleta, algunas facultades propias; era pues, natural que los pueblos algún tanto separados de las capitales de provincia, a donde se reunían esas Cámaras, quisiesen acercarse a ellas, para disfrutar de los beneficios de la acción de que estaban privados.

Tal aproximación era físicamente imposible, y se recurrió a al medio de dividir y subdividir las grandes provincias para obtener aquel resultado. Ahora bien, las primeras divisiones desnivelaron considerablemente la población de las provincias y la representación de estas en el cuerpo legislativo.

No pudo menos de suceder entonces, que las diputaciones de las grandes provincias, compactas por lo jeneral, tomasen un gran ascendiente en las deliberaciones de ese Cuerpo, ahogando con frecuencia la voz de las diputaciones menos numerosas en daño de los intereses de las pequeñas provincias.

La desnivelación era un mal que no podía desconocerse y para destruirlo, solo se presentaban dos partidos a saber: Volver al sistema de las grandes provincias, a lo cual se oponía la consideración ya expuesta, relacionada con el centralismo riguroso, seguir en la vía de la división, que fue lo que se hizo.



*José de Obaldía*

He aquí las causas principales, para no hablar de otras de menor importancia, provenientes de rivalidades de localidad o de espíritu de banderías, que influyeron en la creación de las pequeñas provincias.

Lo repetiré Hoy carece de objeto racional el sistema de la división. Descentralizado el gobierno gradualmente hasta llegar a un paso de la federación el régimen seccional no demanda la medida que en otro tiempo fue necesaria. Hoy los distritos tienen vida propia, al paso que las pequeñas provincias no pueden tenerla, porque están privadas de los elementos necesarios para su desarrollo y progreso.

Sin suficiente población, sin suficiente riqueza, y con una lamentable escasez de ciudades capaces para dirigir las con acierto ¿De que sirve a una provincia poseer el tren gubernativo que le corresponde y presenciar cada año la reunión de una Legislatura, si no cuenta, ni puede contar con las luces necesarias para hacer el bien de sus comitentes, y mucho menos con los recursos indispensables para fomentar la enseñanza primaria y crear establecimientos de instrucción pública; para conservar y mejorar sus caminos, construir cárceles que merezcan ese nombre, fundar casas de beneficencia y atender otros objetos capaces de ensanchar el bienestar de la sociedad, aseguren su dicha y su prosperidad?

Responderé sin embargo, nada de esto pueden protegerse los pueblos que constituyen provincias pequeñas aún cuando lleguen a estar bien administradas, porque sus rentas, forzosamente exiguas apenas alcanzarán para la dotación de sus funcionarios públicos.

Esas rentas, por otra parte, suelen ser tan gravosas a los contribuyentes, que sin capitales, en vez de crecer, se estancarán, por una fatal necesidad.

Muchas otras inconveniencias tienen las provincias pequeñas, sobre todo en el orden moral; mas la naturaleza de este documento no permite entrar a demostrarlos. En la Memoria de la Secretaría de Gobierno, encontraran las Cámaras Legislativas otros diversos razonamientos acerca de esta interesante materia, para concluir ellos en que el estado actual de la república demanda imperiosamente una nueva división territorial de primer orden.

Propónese así la formación de nueve grandes provincias, todas ellas capaces de ejercer, en su plenitud y con notable provecho de ellas mismas, el Poder Municipal que la Constitución le atribuye.

Los que desean el desenvolvimiento genuino de los principios de esa misma Constitución, hallarán en el proyecto a que se alude el medio más directo para alcanzarlo; y los que aspiran a una reforma que de por resultado la adopción del sistema federal, verán en el proyecto un cambio muy cercano a sus miras, y un

escalón para realizarlas, si esa experiencia no acreditase el pensamiento del gobierno encierra en si las reconocidas ventajas de la federación, sin sus indisputables inconveniencias.

Yo confío en que esa experiencia nos preservará de los últimos y nos dejará en posesión de las primeras. Así, la Nueva Granada no se espondrá a correr la suerte desastrosa de otras Repúblicas, que por buscar en el sistema federal la mayor suma posible de libertad han cavado su propio abismo.

La publicidad que el gobierno ha dado a sus actos de indulto y a los que en su nombre y por su autorización suya, se ha concedido por algunos funcionarios superiores a los delinquentes por delitos políticos, escusa una larga esposición relativamente a dichos actos.

Como siempre ha habido grave motivo de conveniencia pública para expedir indultos absolutos y del todo jenerales, el Poder Ejecutivo, con el dictamen unánime que el Consejo de Gobierno, los ha restringido no pocas veces para consulta en búsqueda de la justicia para la comunidad. Debe sin embargo advertirse que en los indultos condicionales no se han llevado, ni se llevarán a efecto sin el consentimiento de los reos en cuyo favor se han espedido.

Con este procedimiento, ellos quedan en libertad de elegir entre la pena que les señala la lei y la parte de la pena que se les reserva, sin que el gobierno se prive de suavizar la situación de tales reos hasta donde sea compatible con la seguridad pública.

En esta materia, solo añadiré que la Administración ha espresado ya su Programa, que no hará uso de la facultad que tiene de conceder indultos por delitos políticos, en favor de los perturbadores del orden público, cuando sean cabecillas o autores principales, o sepa que son responsables de delitos militares u otros delitos comunes, y que dará mano fuerte al Poder Judicial para que sus fallos sean pronta e indefectiblemente cumplidos.

La Rebelión de abril, incomunicando unas provincias de otras y con la capital de la República, ha causado a la Administración de justicia interrupciones que son de lamentarse. Una vez que la sociedad volviera a su estado normal, grandes esfuerzos se han hecho continúan haciendos por la Suprema Corte y el Procurador Jeneral de la Nación, para dar impulso a las numerosas causas atrasadas y vencidas, atendidas en lo posible, al despacho correspondiente. Tan noble ejemplo espera el Gobierno que se haya seguido por los Tribunales, y Jueces que se hacen en circunstancias semejantes.

Mis ideas en el importante ramo de la Administración de Justicia, distan no poco de lo que se encuentra establecido en la Nueva Granada; mas como su desenvolvimiento demandaría una reforma de la Constitución Nacional, y yo he

recomendado que, por ahora, no se intente, he tenido que limitarme a proponeros lo que en las circunstancias actuales creo posible y cónsono con el principio fundamental de que sin ilustración, probidad e independenciam en los Jueces, la Administración de Justicia es una palabra vana.

Por la Secretaría de Gobierno se os pasará el proyecto de lei que debe crear los Jueces y Tribunales Provinciales, que tiende a mejorar la lei que hoy existe. Esos tribunales deben funcionar en las nueve provincias, cuya creación he solicitado con ahinco. Pudiendo bien ser dotados de Majistrados y Fiscales que lo formen, y elegidos por una población numerosa, hay fundados motivos para esperar que ellos reunan las condiciones apetecibles.

También halareis, entre las indicaciones del gobierno, una, la única tal vez, que puede anticipar muchos años el señalado beneficio de que la Nueva Granada complete el número de sus Códigos, rompiendo así de una vez, la vergonzosa cadena que nos ata al pasado remoto, y saliendo del laberinto de una legislación oscura, incongruente y antifilosófica.

El Estado de la Instrucción Pública, por causas que no pueden ocultarse a la sabiduría del Congreso, marca un grado mui bajo en el termómetro de los pueblos civilizados.

Dichosamente estas causas pueden desaparecer con la omnipotencia que la Constitución ha dado a las Lejislaturas provinciales, cuando sean lo que confío que pronto serán los representantes de pueblos llenos de recursos y desembarazados de una parte de las contribuciones que sobre ellos gravita.

Por mi parte nada omitiré para acreditar prácticamente que yo veo en la instrucción pública del pueblo granadino la primera necesidad del país. Sin instrucción en balde será pretender moralidad, orden, riqueza, ni amor a la libertad racional; sin instrucción, la República no tiene sólida base.

Los demagogos, los ambiciosos, reconociendo esta verdad, arman al pueblo contra los intereses del pueblo, abusando de su ignorancia. Los que queremos de buena fe el reinado pacífico de la República, tenemos la más estrecha obligación de propagar los conocimientos útiles, desde la escuela del distrito hasta el Conservatorio Nacional, establecimiento cuya creación os recomiendo.

En materia de elecciones, mis doctrinas no están de acuerdo con el sistema adoptado en 1853; mas no siendo el tiempo de presentarlas, debo circunscribirme a reproducir aquí estas líneas del Mensaje que presenté en el Congreso de Ibagué...

*"Es del mayor interés espedir una lei de elecciones que conservando cuanto tiene de útil la presente, evite los escandalosos abusos que a su sombra se han cometido, y que sin duda, seguirán cometiéndose por lo que respetan poco la sanción moral".*

*“Cuando en la práctica se descubren vacíos o defectos en una lei, sobre todo, si ella es tan importante como esta, que sirve de fundamento a la renovación de los poderes públicos, el Congreso debe apresurarse a llenar los primeros y a corregir los segundos”.*

Me asisten motivos para creer que la lei solicitada no llegó a espedirse, por la urgencia de otros negocios graves que llamaron la atención de aquel Cuerpo, en un período mui avanzado de sus sesiones. Sin embargo el proyecto fue acordado en segundo debate, en la Cámara de Representantes, y ha llegado la oportunidad de perfeccionarlo.

El Ferrocarril de Panamá y la isla de Manzanillo, donde se está fundando la Ciudad de Colón, son objeto de combinaciones fiscales, que prometen grandes beneficios al Tesoro Nacional, y al crédito de la Nueva Granada. Estas combinaciones se enlazarán con la comisión, supendida por causa de la guerra, a cargo del Ajente Fiscal de la República, nombrado en 1854.

Antes de saberse que algunos Gobiernos preparaban espediciones científicas, para la exploración de las soledades que median entre la Bahía de Caledonia y el Golfo de San Miguel, con el fin de asegurarse de la posibilidad de atravesarlas por medio de un Canal Interoceánico, el Poder Ejecutivo había designado al Ingeniero de la Comisión Coreográfica con aquel mismo objeto.

Dificultades materiales retardaron la marcha de este, privándolo del honor de ser el primero en comenzar en reconocer la línea propuesta, aunque no lo privaron de cooperar eficazmente con aquellas espediciones, a los estudios jeográficos a que se aspiraba.

Bien que los resultados no hayan sido satisfactorios, porque las dificultades del terreno son superiores a lo que se había imaginado, siempre es grato poderos informar que el Gobierno llenó en tiempo su obligación premiosa.

Cuando el Ferrocarril de Panamá venga a ser insuficiente para el inmenso tráfico entre los Océanos Atlántico y Pacífico, es probable que tenga lugar más bien que la construcción de otro ferrocarril, la apertura de un Canal Marítimo, por una línea paralela al primero.

La pequeña elevación de esa línea, el caudal de aguas que en ella pueden recogerse y el servicio que para la obra tan jigantesca prestaría al ferrocarril, son motivos que inducen a pensar, y asi lo presiente el Jefe de la Comisión Coreográfica, que no será otra, la dirección que escoja para unir las aguas de los océanos. Si esto sucede, La Nueva Granada contará entre sus elementos de riqueza y engrandecimiento, con el primer canal, con el primer ferrocarril, que eslabonen los intereses de un gran número de naciones.

Si la mayor parte del ejército permanente en servicio activo, como lo he dicho en otro lugar de este Mensaje, volvió sus armas contra el régimen legal, no debe deducirse de aquí que ese borrón haya caído sobre la inmensa mayoría de los Jenerales, Jefes y Oficiales que componen el Ejército de la República. Lejos de ser así, esos nobles campeones de la Independencia y de la Libertad, volaron de todas partes, hasta de países extranjeros para exponer sus vidas y a derramar su sangre, en defensa del honor y de las instituciones nacionales.

En vano los amotinados del 17 de abril pretendieron dar a su crimen el colorido de la causa del ejército; los veteranos y los militares de honor de todas las edades no pudieron ver en aquellos, sino una falanje pretoriana indigna por su deslealtad y corrupción, de titularse granadina.

Mas bien que Jefes de las fuerzas veteranas, parecieran nuestras notabilidades militares, caudillos del pueblo en la lucha contra los traidores, y si cabía más ardimiento que el que animaba a los hombres de profesiones pacíficas, ese espíritu brillaba entre los que reconocían en si la doble obligación de pelear como ciudadanos y como antiguos soldados.

No es de ahora que se discute entre nosotros la delicada cuestión de si conviene o no abolir el ejército permanente. Reducirlo a su menor expresión posible ha sido doctrina que de algún tiempo a esta parte no ha tenido contradictores, pues nadie pretende en la Nueva Granada, mantener un ejército numeroso.

Si el ensayo de suprimir el que tenemos se hiciese repentinamente no sería aventurero predecir que tal mudanza quedaría desacreditada, como sucede siempre que se hace desaparecer una institución sin haber preparado con tiempo su reemplazo.

Nuestro pequeño ejército ha servido y sirve principalmente para hacer efectiva la administración de justicia, ora custodiando los presos en las cárceles y otros establecimientos de castigo, ora persiguiendo a los malechores.

Suprimidos los cuadros instructores de la Guardia Nacional, bajo mi breve administración, los únicos objetos puramente militares a que continuará consagrado el Ejército Nacional, mientras subsista, seran la conservación de los parques más valiosos del Estado, la defensa de la Provincia de Rio Hacha contra las invasiones de la Goajira y la seguridad de las personas y los grandes intereses que atraviesan el Istmo de Panamá, además de atender conjuntamente con la Guardia Nacional, a la defensa de nuestro territorio, al mantenimiento del orden público.

A primera vista se descubre que la sociedad quedaría indefensa si se licenciase inmediata y simultáneamente la fuerza de línea, y que es de imperiosa necesidad que la policía, por una parte, se arregle convenientemente para que le de su apoyo

al Poder Judicial, y que por otra, se organicen las Milicias Provinciales, de manera que puedan sustituir al ejército permanente en los objetos propios de la institución.

En el ramo de Hacienda no sólo hai que deplorar el consumo de algunas rentas en objetos revolucionarios y en saciar la avaricia de algunos cabecillas, así como el espíritu de disipación de otros; no solo hai que recordar con pesadumbre el saqueo de la propiedad particular, aún a título de rescate, sino que tener en cuenta el desorden introducido en las oficinas y los enormes gastos hechos en una vasta extensión de la República, para sofocar o impedir los movimientos insurreccionales, para crear diversas columnas del Ejército del Norte y Sur, vestirlos, armarlos, proveer su subsistencia y pago de sueldos, rendir bagajes etcétera, hasta restablecer el principio de la legalidad.

Aún no se conoce ni por aproximación, la cifra de esos injentes sacrificios, que, con rigor, sería impropio decir que hayan cesado todavía. Apenas se reunan los datos necesarios para formar la cuenta de todos ellos, se pasará al Cuerpo Legislativo a fin de que la tenga presente en sus deliberaciones.

Eso mismo se hará con relación a los ingresos y egresos de las rentas nacionales, no preparada hasta hoi, por haberse interrumpido la marcha de la contabilidad.

Mucho antes de ahora existía la conveniencia de un arreglo jeneral y definitivo en materia de Hacienda, y ese arreglo tal como lo concibiera útil el Poder Ejecutivo, se os presentó desarrollado en diferentes proyectos en vuestras sesiones del 1854.

La disolución del Congreso impidió seguramente, la adopción de tales proyectos, la sustitución de ellos por algún nuevo sistema.

Lo que en épocas pasadas acabo de decir que era de reconocida conveniencia, ha venido a ser en la actualidad una medida que no puede diferirse sin inconvenientes lo más graves.

El Plan sometido por el Gobierno tiende a simplificar la Administración de Hacienda; a poner en armonía el sistema tributario con los principios de la Constitución; a conservar las rentas pingües con que se cuenta para los gastos nacionales; a abolir los pequeños ramos que nacían con pocas escepciones, de las mismas rentas principales y que solo contribuyen a complicar la cuenta del Tesoro.

A establecer el equilibrio entre el activo y el pasivo anual, saldado el atraso anterior; a regularizar el negociado del crédito público interior; y a amortizar la deuda exterior, o arreglarla sobre bases que sean de posible ejecución.

Como se desenlazan todas estas cuestiones, algunas de ellas, sin estender demasiado este Mensaje. En las Esposiciones del Secretario de Hacienda, del año último y del presente, encontrareis los fundamentos y el desarrollo del plan propuesto, perfeccionado y complementado ahora.

La Administración ha meditado con detenimiento y buena fe, sobre la posibilidad de suprimir alguna de nuestras principales rentas para reemplazar su producto con un impuesto directo; mas ha tenido que detenerse delante de poderosas consideraciones

En primer lugar, para que ese jénero de impuesto corresponda a las miras de sus defensores y no sea en si mismo una arbitrariedad permanente, es indispensable que su punto de partida sea el conocimiento de los valores que forman la riqueza nacional, dato que no se posee y que no puede obtenerse sino a fuerza de la labor y de la perseverancia, en un largo periodo de tiempo.

Recomiendo al Congreso con mui particular interés los proyectos relativos a la Hacienda Pública, que son el resultado de un trabajo arduo y de una larga experiencia, que forman un sistema completo, consultan la claridad, la justicia y la economía, y tienden a moralizar el Departamento Administrativo sobre que descansan todos los otros.

Conciudadanos! No fue la ola popular, en épocas de borrascosas agitaciones, la que trajo al puesto que dejaré bien pronto, y que ya lo he dicho, dejaré con particular satisfacción; fue sí una elección animada, pero pacífica.

Visiblemente favorecido por la Divina Providencia, bajo mi Administración no se ha empañado la estrella del principio legal; ella por el contrario, luce hoi con todo su esplendor, y guía a los Granadinos por la senda de la libertad constitucional, a su magnífico porvenir.

Esta es la mies que me ha caido y que yo debo a los jenerosos sentimientos de mis compatriotas; mas no es menor precio para mi la armonía política que reina entre ellos, como término de la común victoria. Mis esfuerzos buscaban con ahinco ese resultado, para dar a la paz de la Nación con una nueva y sólida garantía. Dichoso yo si esos esfuerzos se debe alguna parte de tan noble conquista! La República ha duplicado sus fuerzas con la unión cordial de antiguos y poderosos adversarios.

¡Legisladores! Mi Administración vela por vuestra seguridad; representante del Soberano, que no es una fracción, ni un club, ni un partido, sino el pueblo entero de la Nueva Granada, yo sé lo que valen vuestra independendencia y vuestra dignidad, y cuán estrecha es mi obligación de acatarías y hacer que todos la acaten.

En las constituciones políticas y en las leyes están los preceptos; en la conciencia del Majistrado, mas que en su responsabilidad, los impulsos para cumplirlos. Mi Administración no olvidará jamás que “la honradez es la mejor política”.

Recibid mis votos porque vuestras sesiones sean fecundas en honor y felicidad para la Nueva Granada.

Bogotá, 1 de febrero de 1855. Ciudadanos Senadores y Representantes.

JOSE DE OBALDÍA

## Nuestros Colaboradores

### 1. THOMAS PATRICIO OWENS JAEN



Médico familiar. 1º Puesto de honor, Sigma Lambda de la Universidad de Panamá, 1963.

Profesor de Anatomía y de Medicina familiar en la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá. Ex-Presidente del Centro Internacional para la Medicina Familiar.

Premio Internacional Pedro Iturbe sobre medicina familiar, 1990.

Jefe de Salud de Adultos a nivel nacional, en la Caja del Seguro Social.

Miembro Honorable de la Sociedad de Medicina Familiar de la República de Argentina.

Miembro de la Sociedad Boliviana de Medicina Familiar.

Miembro de la Academia de Médicos Familiares y de la Sociedad de Medicina Familiar.

### 2. CÉSAR A. QUINTERO



César A. Quintero (1916). Doctor en Derecho en la Universidad Central de Madrid.

Fue miembro fundador del Frente Patriótico, organización cívica que se destacó durante la década del 1940-1949 por sus luchas en defensa de la soberanía nacional. En representación de ese grupo político fue nominado como Vicepresidente de la República en el proceso electoral del año de 1960, en oposición a la candidatura castrense del Coronel José Antonio Remón, quien obtuvo el triunfo

mediante un escandaloso fraude electoral.

Se ha desempeñado como catedrático de Derecho durante todo su ejercicio profesional. Ha sido Decano de la Facultad de Administración Pública, y de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Panamá.

Fue Representante de Panamá ante la Organización de las Naciones Unidas. En el año de 1982-1984 fue designado como Presidente del Tribunal Electoral, pero al culminar el proceso ante sus resultados producto del fraude hizo un salvamento de voto, renunciando a dicha posición.

Dentro de sus trabajos publicados podemos mencionar Principios de Ciencia Política, (con más de diez ediciones) Decretos con Valor de Ley, Derecho Constitucional, y una serie de ensayos que cubren temas de la Ciencia del Derecho y la Historia.

César A. Quintero fue un duro crítico del régimen castrense de Omar Torrijos. Como autor de una serie de ensayos sobre ciencia constitucional, dentro de los que se destaca *Evolución Constitucional de Panamá* en donde al realizar una historia de las diferentes Cartas Magnas de nuestro país, rechaza desde el punto de vista jurídico lo que representa la Constitución Nacional del 1972, por calificarla de antidemocrática. César A. Quintero combatió, de igual manera, con gran energía las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter.

### 3. EDUARDO VALDÉS ESCOFFERY



Licenciado en Derecho en la Universidad de Panamá y estudios de Postgrado en Economía en el Colegio de México del Distrito Federal.

Ha tomado cursos especializados en la Unviersidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Brookings de Washington, D.C. Durante tres años, fue Planificador Jefe y Negociador de Convenios Internacionales en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República. De 1970 a 1990 ejerció la profesión de abogado en su propio Bufete. A partir de 1973, fue nombrado por la Corte Suprema de Justicia como Curador, y tuvo la responsabilidad de liquidar importantes empresas.

Desde 1990 ha participado como observador en múltiples elecciones en América Latina, y ha sido expositor sobre temas electorales en Suráfrica, México, El Salvador, Costa Rica, Hoduras y Brasil.

#### 4. JOSÉ ANTONIO SOSSA RODRÍGUEZ



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá.

Ha realizado estudios en el Instituto Latinoamericano de Comunicación de Masas (Bogotá, Colombia) y en la Escuela Interamericana de Educación Democrática y la Universidad de Costa Rica, ambas de este país. Ha participado en múltiples seminarios de temas jurídicos y políticos a nivel nacional e internacional, principalmente en Guatemala, Venezuela, Chile, Costa Rica, Italia y Alemania. Se desempeñó como Profesor Especial de Derecho del Trabajo en la Universidad de Panamá y como Asesor Legal de Sindicatos, Federaciones y la Central Istmeña de Trabajadores, de 1973 a 1986. Miembro de la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá. (1982-1983) que dio lugar a los cambios generales de la Constitución aprobados mediante plebiscito celebrado en abril de 1983.

Ha sido Legislador de la República en el período 1989-1994 y fungió como Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa desde el año 1990 al año 1994. Miembro de la Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá. 1990. En el año 1994 fue designado para ocupar la Procuraduría General de la Nación para el período comprendido entre el año 1995 al año 2005.

#### 5. DONATILO BALLESTERO

Egresado del Instituto Nacional. Desde 1984 ha sido colaborador de la Cruz Blanca Panameña y es miembro fundador del Capítulo de Panamá Oeste de esa organización. Es fundador y Secretario de Asuntos Legales de la Asociación de Directores e Instructores de Conjuntos y Trabajadores de Folklore (A.D.I.C.T.FOLK).



Cuenta con una experiencia en el campo folklórico de más de 20 años y ha asesorado, dirigido e instruido conjuntos en categorías infantil, juvenil y adultos. Labora en la firma forense VELARDE & ASOCIADOS y estudia en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), la carrera de Derecho.