

LOTERÍA

Revista Cultural



Mayo - Junio - Julio - Agosto 2004
No. 454 - 455



¡Ganamos Todos!

Lotería Nacional de Beneficencia

Junta Directiva :

Representante del Ministerio de Economía y Finanzas
Licda. Florencia Ríos
Directora General de Ingresos

Representante del Ministerio de Gobierno y Justicia
Licda. Olga Gólcher
Viceministra de Gobierno y Justicia

Representante de la Contraloría General de la República
Dr. Enrique Lau Cortés
Subcontralor General de la República

Representante de los Compradores de Billetes
Ing. Raúl Ávila Escala

Representante de los Compradores de Billetes
Licdo. Alberto Tile

Representante del Sindicato de Billeteros de Panamá
Sr. Marcos Anderson

Por la Administración:

Director
Licdo. Omar E. Chen Ch.

Secretario
Ing. Eric O. Cataño

LOTERÍA

NO. 454 - 455

MAYO-JUNIO
JULIO-AGOSTO
2004

Licdo. Omar E. Chen Ch.
Director General

Licdo. Israel Martínez
Subdirector General

Licda. Nelly Grimaldo de Bósquez
Directora de Desarrollo Social y Cultural

Licda. Laura Segovia
Subdirectora de Desarrollo Social y Cultural

CONSEJO EDITORIAL

Prof. Rommel Escarreola Palacios

Profa. Herminia R. de Chan
Correctora

Nº454 Mayo - Junio
Nº455 Julio - Agosto 2004
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.: 207-6800 ext.1248 – luz.crespo@lnb.gob.pa

Índice

Presentación de la Revista

Por el Licdo. Omar E. Chen Ch.
Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia de Panamá

- I. Pensamiento humanístico en Panamá, el Siglo XX**
Palabras de Presentación, Dr. Miguel Ángel Candanedo
- 12 Guillermo Andreve
Justo Arosemena
- 38 Eusebio A. Morales, 1973
El Tratado del Canal de 1903
- 45 Belisario Porras
Discurso en el Teatro Nacional el 1 de octubre de 1912 al inaugurar su gobierno
- 54 Diógenes De la Rosa
El Tres de Noviembre
- 75 Roque Javier Laurenza
El panameño y la nación
- 86 Rodrigo Miró G.
Acerca de la historia patria y su interpretación.
- 90 Isaías García
El nacionalismo pedagógico de Octavio Méndez P.
- 101 Ricauter Soler
Justo Arosemena y la cuestión nacional panameña

II. Temas sobre el Movimiento Obrero

- 119 César Pereira Burgos
Experiencia y significado del movimiento de los trabajadores bananeros de Bocas del Toro en 1960
- 136 Reneé Araúz Cubilla
Acción política del movimiento obrero del Barú en 1964
- 155 Oscar Vargas Velarde
Evolución histórica de la legislación panameña de trabajo
- 207 Edilberto Méndez
Origen y evolución de las convenciones colectivas de trabajo

III. Tema de Legislación Penitenciaria

- 216 Ezequiel Calvo
Nueva legislación penitenciaria

IV. Tema: Registro de Naves

- 228 Tomás A. Díaz R.
Panamá: Registro abierto de competencia y calidad

PRESENTACIÓN DE LA REVISTA

La publicación que hoy presentamos al lector es una valiosa compilación de un variado conjunto de ensayos. Estos trabajos, más que organizarlos en un repertorio atrayente, buscan consolidar la dimensión de los valores y el aporte de los ensayistas en desentrañar y explicar el pensamiento panameño y los problemas de la vida social y política nacional.

Esta publicación la integran dos Revistas que corresponden a los meses de mayo - junio y julio - agosto. En arreglo al orden de los documentos, en primera instancia, aparece el capítulo dedicado al pensamiento humanista, seguido de tres apartes adicionales. Pero también se ha tomado en cuenta, afín a esta publicación, la actividad de los trabajadores en sus efemérides, la historia de sus luchas reivindicativas. Todo ello corresponde al segundo capítulo.

El Pensamiento Humanístico en Panamá. Un conjunto de trabajos humanísticos del siglo XX, se incluyó a petición de los directivos de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá. La presentación de estos documentos es del Dr. Miguel Ángel Candanedo. Este número presenta temas primordiales para la interpretación de la panameñidad. Se ha escogido, para iniciar esta edición, el ensayo biográfico **Justo Arosemena** cuyo autor es Guillermo Andreve. Continúa el contenido de este capítulo con siete ensayos y escritos. En su orden aparecen: **El Tratado del Canal** de Eusebio A. Morales, que es una de las primeras argumentaciones o protestas formales que establece que: “el Tratado de 1903 es el documento más contradictorio que jamás haya podido ser ideado por dos gobiernos.” De ahí el valor y esencia vital de la defensa de la soberanía.

Los restantes seis ensayos abordan temas como el **Discurso inaugural de 1912** del Dr. Belisario Porras. Es un texto esclarecedor, meritorio, moralizador y de alto civismo, donde textualmente declara que: “gobernaré con los más capaces que sean al propio tiempo hombres de trabajo y amantes del progreso”, y pasa a definir las irregularidades de la administración del Estado. Para culminar, advierte que no perdonará la violación de los deberes morales y legales.

Dos tesis en una forma desfavorable y la otra enfocada de manera romántica, han prevalecido en la interpretación de la secesión. Este tema referente al acontecimiento de la independencia es atendido e interpretado nuevamente por Diógenes De la Rosa en su ensayo **El Tres de Noviembre**, desmitificado

de manera ingeniosa y dialéctica. La primera es la argumentación colombiana y la segunda, nacional y romántica. Para el autor, ambos análisis son unilaterales y excluyentes.

Diríase que Roque Javier Laurenza, con su ensayo **El Panameño y la Nación**, es complemento del artículo anterior. La entidad o nación en la cual recae el pensar de Laurenza es, en sí, acción opuesta a los análisis de José Isaac Fábrega y, en consecuencia, busca, más que asimilar esta postura, superarla.

Tres son los autores que siguen en la agenda de este capítulo: Rodrigo Miró, el literato por excelencia y estudioso del pensamiento panameño, habla del adelanto en cuanto a la interpretación de nuestro pretérito, pero a la vez, inquiera que es mucho lo que “ignoramos o conocemos a medias.” En su escrito **Acerca de la Historia Patria y su Interpretación**, hace una sucinta y valorativa exégesis de lo que de ese escrito en adelante se podría lograr a partir de documentos inéditos.

No pretende Isaías García, el autor de **El Nacionalismo Pedagógico de Octavio Méndez Pereira**, hacer un recuento ni análisis de la obra del maestro; él, sin embargo, desea analizar el pensamiento “en torno a la nacionalidad.” Por lo que respecta a la línea de fuerza del cambio que debe impulsar esa obra vital del pensamiento y la acción, ésta se logrará con “una renovación fundamental de nuestras puras energías morales y espirituales.” Hace presentación sin igual de la psicología del panameño, vista en actitud y vínculo con el carácter de país de tránsito.

En todo caso, más que homenaje, hace un recordatorio del Pensamiento del maestro, del educador, escritor y periodista; aunque su meta es no circunscribirse a su obra literaria.

El último ensayo de este capítulo es de Ricaurte Soler, intitulado **Justo Arosemena y la Cuestión Nacional Panameña**.

Al coincidir esta edición de mayo, con la fecha en que los obreros conmemoran el día del trabajador, la Lotería Nacional de Beneficencia considera, en esta entrega, rendirles un homenaje de reconocimiento a su trayectoria en el progreso y desarrollo del país.

Es César Pereira Burgos quien escribe **Experiencia y Significado del Movimiento de los Trabajadores Bananeros de Bocas del Toro en 1960**. Inicia su ensayo con un recuento del origen de la empresa bananera en Bocas del Toro, y la concesión que le otorgó en 1903. No fueron pocas sus apreciaciones sobre la situación y vida de los trabajadores de esa región

productiva. Conforme a las jornadas de los trabajadores, el autor analiza su actividad reivindicativa, desde septiembre de 1960 hasta la culminación de su jornada.

En su oportunidad, René Araúz Cubilla utiliza las referencias bibliográficas de notas y publicaciones de los trabajadores de las bananeras de Chiriquí, y escribe, con adecuado seguimiento del conflicto, el ensayo **Acción Política del Movimiento Obrero del Barú en 1964**. Al mismo tiempo hace una breve historia de la participación de los trabajadores en la organización electoral; él define a la vez las fases del movimiento reivindicativo de 1964 en Chiriquí, que alcanzó una jornada de treinta y tres días.

En su pedagógico y bien estructurado ensayo **Evolución Histórica de la Legislación Panameña Laboral**, Oscar Vargas Velarde explica, desde la Constitución de 1904, las diferentes normas que han regulado las relaciones obrero patronales. Con énfasis discurre y comenta la importancia de la Ley 6 de 29 octubre de 1914 que regula por primera vez en nuestro medio, la jornada de las ocho horas laborables y que es la legislación pionera en esta materia en América. Destaca la importancia de los Proyectos de Códigos elaborados en las décadas del veinte y treinta y, además, los Códigos de Trabajo en 1948 y 1972; muestra la trascendencia de la aplicación de la legislación laboral en el área de la ex-zona del Canal luego de la puesta en vigencia de los Tratados Torrijos - Carter.

La historia de las convenciones colectivas y la unión paralela de las organizaciones de trabajadores son expuestas en **Las Convenciones Colectivas**, reseña presentada esta vez por la pluma de Edilberto Méndez. El autor escribe la evolución de estas organizaciones desde los albores del siglo XVIII, momento histórico que sirve de embrión del movimiento sindical; desarrolla y detalla su evolución hasta la adopción del Código de Trabajo de 1972.

El siguiente capítulo se refiere a la legislación penitenciaria, tema que es abordado en el ensayo **Nueva Legislación Penitenciaria** del autor Ezequiel Calvo, quien realiza un recuento del contenido de la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003. Él parte de la definición del concepto de la transgresión de la ley, en función de que la sanción es la respuesta social al delito.

El posterior capítulo trata el tema relativo al registro de naves, cuyo autor Tomás Díaz lo intitula **Panamá: Registro Abierto de Competencia y Calidad**. Explica el autor en este ensayo que el concepto del registro de “bandera de conveniencia” comprende el aparte del título de historia del registro de naves. Por la importancia que tiene el registro de embarcaciones, se analiza este punto

dentro del segundo aparte, como procedimiento para registros y de allí, expone las ventajas de las naves que enarbolan la bandera nacional, para culminar con el tema abanderamiento vs empleomanía.

El argumento, compartido por nosotros, es que la producción humanística que reproducimos es variada y coherente, que parte del pensamiento liberal de Don Justo Arosemena hasta la reafirmación del pensamiento de Méndez Pereira. Un imperativo de igual cualidad se constituye en esta edición y es el de retomar la historia de las luchas sociales, que culmina con temas de derecho. Con esta edición y desde esta perspectiva, ofrecemos al lector una Revista que servirá de consulta y abrirá nuevos horizontes de investigación, la cual no estará, excepto en su esencia, como un homenaje a los intelectuales y luchadores sociales de nuestro país.

Licdo. Omar E. Chen Ch.

Director General

Lotería Nacional de Beneficencia

CAPÍTULO I

**PENSAMIENTO
HUMANÍSTICO EN
PANAMÁ
EL SIGLO XX**

EXORDIO

Para la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá constituye motivo de especial complacencia el que la Revista Lotería, haya acogido nuestra propuesta de brindar alero al pensamiento humanístico panameño del siglo XX.

Esta selección se abre con la producción intelectual de Don Guillermo Andreve, autor representativo de la intelectualidad panameña de los albores de la República y concluye con el ensayo magistral de Ricaurte Soler, teórico de la nacionalidad, cuya producción historiográfica se ubica en la segunda mitad de la mencionada centuria.

No sólo es acertada la selección, realizada por lo profesores Gandásegui y Escarreola, por las excelencias intelectuales y literarias de los textos, sino porque son expresión de lo más avanzado y enjundioso de pensamiento humanístico panameño, que va desde el liberalismo socializante de Andreve, Morales y Porras al marxismo heterodoxo de Diógenes de la Rosa, Roque Javier Laurenza y Ricaurte Soler, pasando por las no menos progresistas visiones de Rodrigo Miró e Isaías García Aponte.

Celebremos, pues, este número de la Revista Lotería, dedicado a poner de relieve los aportes de connotados panameños al desarrollo del pensamiento humanístico nacional.

Panamá, 31 de agosto de 2005.

Dr. Miguel Ángel Candanedo
Secretario General
Universidad de Panamá

JUSTO AROSEMENA

Guillermo Andreve

Cuando recorremos las páginas de la Historia, ávidos de encontrar en ellas grandes ejemplos que vigoricen el ánimo y predispongan el espíritu al cumplimiento de las más altas virtudes cívicas, si estudiamos prolijamente la vida de aquellos conductores de pueblos, jefes y



fundadores de nacionalidades, a quienes estamos acostumbrados a considerar como seres superiores, y a quienes suponemos exentos de culpas y de faltas como si fueran de procedencia distinta a la nuestra, tan precaria y tan propensa al mal, nos posee, en la mayoría de los casos, hondo desencanto al considerar que ellos manifiesten sus nobles cualidades y sus grandes acciones, son formados del mismo barro común que los demás míseros mortales, sujetos a las mismas pasiones y deseos, y que la naturaleza, en ellos como en nosotros, se muestra débil a menudo y ofrece al lado de acciones sobresalientes, hechos tan censurables y aún tan repugnantes que sólo la grandeza de los primeros es capaz de disimular, y que sólo los portentosos méritos de aquellos superhombres excusan, ya que borrarlos no es posible.

Un breve recuento de los más grandes entre estos seres superiores bastará para comprobar nuestro dicho: Alejandro, alcohólico e impulsivo, dio muerte desastrada a Clito su mejor amigo; Aníbal se adormeció en Capua en medio de placeres demasiado humanos; Pericles no tenía reparo en someter la suerte del Estado a la volubilidad de sentimientos de una cortesana; Cicerón “tenía el alma pervertida de vicios femeniles”; César que en Bitinia se nos muestra repugnante al compartir el lecho del rey Nicomedes, que mereció un canto indecente de sus legionarios, era en conjunto, el más sorprendente de innobles vicios y de altas virtudes cívicas; César Borgia realizó grandes cosas usando los medios más reprobados; Carlo Magno, Federico el Grande, Carlos V, Isabel de Inglaterra, Catalina de Rusia, y otros grandes personajes de la Historia, han oscurecido sus más brillantes hechos con crímenes repugnantes. Napoleón el Grande tuvo también sus momentos de mostrarse pequeño, como cuando en los reveses de la fortuna, presa de inquietudes, perdía la calma y era el primero en ponerse en salvo, como cuando cometió la inútil crueldad de fusilar al Duque de Enghien, acto que el Príncipe de Talleyrand calificó más que como un delito, como una grave falta política. Nuestro Bolívar mismo, cuya espada vencedora brilló al sol de Boyacá, de Carabobo, de Pichincha y de Junín; cuyo caballo de batalla, como ha dicho alguien, abrevó el agua de todos los ríos desde el Orinoco hasta el Amazonas, también muestra empañada su gloria con los fusilamientos de Piar y de Padilla, con toda su conducta después de Ayacucho, que si se pudiera borrar de la mente el hombre de las leyes; el gran Tomás Ciriano de Mosquera, y muchos más cuya grandeza hemos oído alabar desde niños cuyos hechos heroicos nos seducen y fascinan, también cometieron faltas y errores de suma gravedad.

Sería para contristarnos todo esto si no tuviéramos en cuenta como dice un pensador colombiano, el doctor Rafael Núñez, que los hombres de acción no resisten observación microscópica; que son dominadores, imperantes y desprovistos de escrúpulos y por eso la obra de conquistadores, guerreros, estadistas y revolucionarios no se debe considerar, sino que la historia permitía contemplar su figura más grande y más excelsa. San Martín, la segunda espada de América; Santander el conjunto cuando se quieran averiguar sus dimensiones. Pero sobre todo, nos dejaría un sedimento de amargura en el alma, si no viéramos también aparecer en ocasiones en la Historia, como excepciones de la regla, figuras que atraviesan por sus páginas llenas de pureza, como Cincinato, cuyo ejemplo de desprendimiento había de imitar Washington dos mil años después; como Cristóbal Colón; como Abraham Lincoln; como Antonio José de Sucre, cordero pascual sacrificado en aras de las ambiciones más innobles, y como Tomás Herrera y Justo Arosemena, nuestros dos hombres de Estado más notables, cuyas vidas no ofrecen una sola muestra de debilidad, que no están contaminados por vicios ni por delitos y deben, por lo tanto, ser siempre para la juventud panameña altos ejemplos dignos de imitación.

Herrera y Arosemena son, queremos confesarlo de una vez, de entre el escaso número de panameños ilustres, los que más nos han atraído y subyugado desde niños. El uno, Herrera, porque soldado valeroso y disciplinado, tuvo el temple de alma suficiente para en todo momento colocar por sobre sus cualidades militares, sobresalientes, sus grandes virtudes cívicas; cosa tanto más meritoria cuanto que por lo común no se abrigan en pechos de soldados sentimientos tales, pues casi todos ellos han demostrado que cuando se abrazan a la Libertad más que para estrecharla con cariño contra su pecho, es para ahogarla con crueldad, entre sus férreos brazos. El otro, Arosemena, porque fue hombre que supo ajustar en todo momento sus procederes a sus ideas; porque rendía culto sagrado a la Justicia por sobre todas las cosas; respetaba el Derecho, amaba la Libertad con el mismo puro y santo amor que un Temístocles, que un Bruto, o mejor todavía, que un Catón de Utica, y cuyas virtudes principales, desinterés, amor a la paz, humanidad, respeto profundo a las leyes, son plantas de escaso y delicado cultivo y desde luego de inapreciable valor.

II

Es esta simpatía irresistible hacia tan luminosos soles de nuestro suelo patrio lo que nos ha hecho decidir a ocupar vuestra atención esta noche,¹ en que alborzados celebramos el primer centenario del nacimiento de hombre tan eminente como el doctor Justo Arosemena, y desde luego, os pedimos que nos excuséis si nuestras palabras no están a la altura del distinguido auditorio, y si el elogio que podamos hacer del eminente patricio de quien vamos a ocuparnos, resulta pálido en demasía, si bien no exento de entusiasmo y de sinceridad. Hemos querido empinarnos para ver el coloso en toda su magnitud y hacer su elogio más vibrante, pero los fulgores de su gloria nos han cegado: que no impunemente pretendemos fijar nuestras miradas en los astros.

Vino a la vida el doctor Justo Arosemena en esta ciudad de Panamá en un año aciago, el de 1817, en que parecía sucumbir en la América del Sur la Libertad, ahogada en los torrentes de sangre patriota que derramaron los tercios españoles. Pero en su hogar, desde niño, aprendió a amarla, inspirado en los nobles principios de su progenitor y halagados sus oídos con el eco de las victorias de Junín y de Ayacucho, que fueron seguramente los primeros hechos gloriosos de que pudo darse cuenta. La América del Sur era en esa época un inmenso campamento y los clarines vibraban con el toque de atención o con el de ataque, del istmo de Panamá al estrecho de Magallanes.

La familia Arosemena es sin disputa la que ha dado a nuestra patria un número mayor de hombres notables: a más del doctor Justo puede hacerse mención de su padre, don Mariano, y de sus tíos don Blas, don Pablo y don Gaspar, próceres de la primera independencia y ciudadanos de gran cultura, posición y merecimientos; de sus hermanos, el doctor Mariano Arosemena Quesada, distinguido hombre de ciencia, que escribió un estudio bastante interesante sobre la fiebre amarilla, y don Blas Arosemena Quesada, que fue ingeniero y como tal formó parte de la Comisión que realizó los primeros estudios en el Darién en busca de la mejor ruta interoceánica; de don Leopoldo Arosemena, autor de un libro de contabilidad, y reputado como hombre de gran inteligencia; de don José Arosemena (el doctor Pepe) que se graduó junto con José Eusebio Caro, Alejo Morales y otros colombianos

(1) Esta conferencia fue dictada en el Aula Máxima del Instituto Nacional el 7 de agosto de 1917.

notables y fue siempre considerado como el jurisconsulto más distinguido de Panamá y como una autoridad indiscutible en asuntos de hacienda; del doctor Domingo Arosemena, quien fue el primer panameño que se aventuró en viajes a lejanas regiones, en época en que sus paisanos no se atrevían a ir más allá de la isla de Jamaica, por el norte, y de la República del Perú, por el sur, siendo muy contados los que se arriesgaban a llegar hasta Chile o hasta los Estados Unidos, y cuyo libro *Sensaciones de Oriente*, en que nos relata su viaje a la Tierra Santa, es un conjunto de ingenuidades de creyente sincero y de sorpresas de viajero impresionable; de don Joaquín Arosemena, alma blanca, generosa y noble, muerto en defensa de sus ideales políticos en el sangriento combate de Calidonia librado el 24 de julio de 1900; y por no mencionar otros, porque la lista no es corta, concluiremos con el doctor Pablo Arosemena, cuya larga y meritoria vida es bien conocida de todos los que nos escuchan, y a quien debemos considerar los panameños según la expresión del General de la Guardia, “como una Reliquia Nacional”.

Fue el doctor Justo Arosemena, desde muy joven, hombre retraído y dado al tormento de pensar. Reservado en grado sumo, la siguiente anécdota nos pone de manifiesto su carácter de una manera gráfica: subía en sus mocedades el río Magdalena en viaje a Bogotá, en un Champán, única embarcación utilizable en aquellas lejanas épocas, y no dejó de llamar la atención de los famosos bogas del río, cuyo lenguaje nos pinta tan gráficamente el desdichado Candelario Obeso en curiosos versos, el silencio y la reserva que guardaba Arosemena, a quien creyeron privado de la facultad de hablar y a quien, con la libertad que aquellos salvadotes medio desnudos y atrevidos en demasía acostumbran, apellidaron “el mudo”. “Pero he aquí que de pronto se ofreció discurrir entre algunos viajeros acerca de un tema filosófico de importancia, y Arosemena expuso mesuradamente, pero llenas de lógica y de verdad sus ideas al respecto, en medio de la sorpresa de los bárbaros bogas que lo escuchaban alejados, uno de los cuales no pudo reprimirse y lanzando una interjección muy corriente entre ellos, exclamó: “compañeros: ya habló el mudo”.

Antes de seguir adelante, diremos que el doctor Justo Arosemena nació el día 9 de agosto de 1817, y que fueron sus padres don Mariano Arosemena, prócer de nuestra primera independencia, publicista y hombre de Estado, y doña Dolores Quesada. Sus estudios de primeras letras los hizo en esta ciudad; los demás en Bogotá, en donde alcanzó

la licenciatura en leyes en la Universidad Central en 1836, coronándolos en la Universidad de Magdalena e Istmo, con la obtención del título de doctor en Derecho a la edad de veintidós años. Algunos años más tarde revalidó este título en Chile para poder ejercer la abogacía en ese país, y presentó examen en la Universidad de Santiago, reputada como la más famosa de América en aquellos días. Su tesis demostró su gran valor moral, pues versó sobre el matrimonio ante la Ley, asunto espinoso en Chile cuya sociedad ha sido siempre muy católica, y más en aquella época en que no se reconocía el matrimonio civil y era exponerse a censuras y molestias tratar de él. Sin embargo, fue tan brillante su disertación, que se atribuye a un miembro del Jurado Calificador esta frase: "El doctor Arosemena no viene a someterse a un examen, sino a enseñarnos cosas que no sabemos. Su tesis es la mejor que conozco".

Se casó don Justo muy joven, a los veintiún años, con una dama distinguida, doña Francisca de la Barrera, y con ella tuvo cuatro hijos: Demetrio y Elisa que murieron sin descendencia; Fabio, que fue padre del caballeroso compatriota del mismo nombre, hasta hace poco nuestro Encargado de Negocios en Londres, e Inés, que se casó con un nieto del gran prócer don José de Fábrega, don José Manuel, y fue madre de trece hijos: Leopoldo que murió niño; Carlos que murió a los dieciocho años; Adolfo y Bernardo fallecidos hace poco tiempo; Julio, Pedro, Alfonso, Hortensia, Josefina, Alberto, Demetrio, Sofía e Inés que aún viven y han heredado las virtudes de sus predecesores.

En 1840 publicaba don Justo su primera obra intitulada "Introducción a las Ciencias Morales y Políticas", y con ella empezó su carrera de publicista y de político, tan dilatada y tan llena de hechos notables que no deben pasar inadvertidos, sino antes bien, deben ser recordados siempre, pues en todos ellos campean la rectitud más acendrada, el patriotismo más puro y el desinterés más grande.

Residió don Justo largas temporadas en Lima, Santiago de Chile, Bogotá y sobre todo en Nueva York. En esta ciudad contrajo segundas nupcias en 1858 (pues enviudó de su primera esposa en 1850) con la señorita Louise Livingstone, hija de un antiguo ministro norteamericano en Quito. Era la segunda esposa de don Justo, mujer muy bella y muy inteligente, pero muy fanática también y neurasténica, lo que fue causa de que no hiciera tan feliz a su esposo como era de esperarse. En este matrimonio tuvo don Justo dos hijos: uno que murió pequeño y otro, José, que

nació en Lima y murió ya hombre, en Nueva York (no hace mucho atropellado por un automóvil). El caso del nacimiento de José presentaba un problema curioso de nacionalidad: hijo de colombiano y norteamericana, nació en el Perú en la casa de Legación de Colombia cuando ya su padre había cesado en sus funciones ante el Gobierno peruano, pero tenía en su poder su nombramiento de Ministro ante el Gobierno de Chile. Pero José **no se puso en** quebraderos de cabeza ni tuvo antojos de conseguir imposibles, sino que adoptó la nacionalidad norteamericana que era la que menos trabas le presentaba. A su muerte dejó una o dos hijas cuyos nombres y paradero ignoramos.

Del doctor Justo Arosemena dice en su obra *Americanos Célebres*, la Baronesa de Wilson que lo trató bastante de cerca:

“El doctor Arosemena es de estatura mediana, robusto, con ojos expresivos y medio ocultos entre espesas cejas, como guardando la profunda idea que reflejan en la mirada; aspecto digno y afable; conversación que revela profundos conocimientos y amenísima instrucción.

Como amigo, es consecuente, servicial y lleno de abnegación. Como político ha llevado hasta la exageración la lealtad a sus principios.

Como ciudadano, es ejemplo de patriotismo y de probidad en la patria de Santander y de Nariño.

No posee fortuna, no la desea; está satisfecho y ama la *dorada mediocridad*, y como es parco y sencillo en sus hábitos, no necesita de la riqueza que otros ambicionan y buscan para gozar dominando a los demás.

Su familia, su patria, su afición al estudio y su anhelo por el bien general, labran su ventura cuando causas extrañas no llegan a turbarla”.

Don Justo murió en Colón, el 23 de febrero de 1896 en decorosa pobreza. Nunca tuvo abundancia de bienes de fortuna. Ni los heredó ni supo adquirirlos, dedicado como se halló casi siempre al servicio del Estado siendo un modelo de honradez, de desinterés y de austeridad. Su cadáver fue cubierto con una bandera colombiana que proporcionó el Coronel Shalers, Superintendente del Ferrocarril, quien dijo al saber

su muerte: “hombres como Arosemena son bastante raros. En mi país quedan ya muy pocos”.

III

Si fuéramos a relatar siquiera someramente todos los actos de importancia que ejecutó, o en que intervino el doctor Arosemena, desde que en 1839, siendo todavía muy joven, se lanzó a la vida pública, hasta 1885 en que definitivamente se separó de ella, necesitaríamos tiempo mayor del que debemos ocupar en esta conferencia. Pero sí podemos afirmar claramente que ninguno de sus coterráneos ha ocupado, ni en los parlamentos ni en la diplomacia, tantos y tan elevados cargos como él desempeñó, así como también que hasta hoy no ha habido paisano suyo que como publicista lo supere ni en la cantidad de las obras que produjo ni en la importancia de ellas.

Como legislador, asistió en 1851 y 1852 al Congreso Granadino con el carácter de Representante, siendo Presidente de la Cámara popular en el último año citado. En 1853 fue elegido Senador, carácter que conservó hasta 1858 con breves intermitencias. Una de ellas en 1854, agitando el golpe de cuartel del General José María Melo, arrojó la nación a la guerra, única en que tomó parte en su vida y en la que tuvo el cargo de Secretario General, Pedro Alcántara Herrán, Comandante en Jefe de las fuerzas legitimistas. Otra, en 1855 cuando ocupó, por pocos meses, la Jefatura del Estado Federal del Istmo. Como Senador firmó Arosemena la Constitución de 1863, que ha sido calificada como monumento de gloria del liberalismo colombiano; presidió la comisión que juzgó el General Obando, tocándole luego firmar, como Presidente del Senado, la sentencia que privó del mando supremo a este desgraciado cuanto meritorio hombre público, por su conducta, más débil que culpable, durante los vergonzosos sucesos ocurridos del 17 de abril de 1854, en que Melo se declaró en posesión del poder, hasta el 4 de diciembre del mismo año en que fue derrotado en las calles de Bogotá al precio de sangre muy valiosa, como la de nuestro perínclito General Herrera.

Es de suponerse que ya para esa época el doctor Justo Arosemena había puesto de relieve sus magníficas condiciones intelectuales y morales, cuando corporaciones como la Cámara de Representantes y el Senado de Plenipotenciarios, de las cuales formaban parte los

hombres de mayor prestigio, y de más cultivada inteligencia que por aquellos días subsistieron, lo honraron, nombrándolo su Presidente en la primera, cuando sólo contaba 35 años, y en la segunda cuando aún no había llegado a los 37.

No fue sino más tarde cuando se perdió en Colombia la costumbre de formar las cámaras legislativas con hombres de verdadera importancia, llenos de patriotismo, de conocimientos y de experiencia. Santander, Azuero, Soto, Justo Arosemena, José María Plata, Arboleda, Salgar, Murillo, Márquez, Ospina, Mosquera, Herrán, Gutiérrez, Lee, Holguín, Mallarino y otros, por el estilo eran los encargados de legislar en aquellas épocas. Cómo nos fuera a nosotros posible imitar tal ejemplo y ver formadas nuestras asambleas con hombres de los dos partidos únicos que existen en el país, tales como Pablo Arosemena, Belisario Porras, Santiago de la Guardia, Ciro Luis Urriola, Nicolás Victoria J., Samuel Lewis, Aurelio Guardia, Eduardo Chiari, Eusebio A. Morales, Federico Boyd, Ricardo y Tomás Arias, Manuel Espinosa, Juan Antonio Jiménez, Julio y Alfonso Fábrega, Narciso Garay, Horacio y Ricardo Alfaro, Ramón Acevedo, Pedro A. Díaz, Salvador Jurado, Aristides Arjona, Heliodoro Patiño, Ramón de la Lastra, y otros más; laborando al lado de ellos una juventud entusiasta, inteligente y patriota, en que figuraran junto con nuestros más distinguidos intelectuales de las últimas cosechas, representantes legítimos del elemento popular, hijos genuinos de nuestro pueblo. Así la República marcharía por caminos francos y no por veredas tortuosas, y seríamos una nación libre de agitaciones internas, respetable y respetada, especie de Suiza americana en el hecho, no en mera figura retórica.

En 1863 ocupó puesto el doctor Justo Arosemena en la Convención de Río Negro, uno de los más notables cuerpos legislativos que hubiera en Colombia, y la presidió muy luego; lo que lo llevó a firmar primero la Constitución de ese año, y le permitió dar posesión de la Presidencia de los Estados Unidos de Colombia al gran General Tomás Cipriano de Mosquera. Los conceptos que con este último motivo emitió el doctor Arosemena, son por demás importantes, bien expresados con aquella sobriedad de estilo que le era peculiar. Concedor Arosemena del carácter autoritario de Mosquera, y un sí es no, es lleno de temor acerca del uso que pudiera hacer del poder un soldado afortunado, embriagado por sus triunfos militares y por la aprobación que a sus actos todos dio la Convención; se dirigió a él en forma tan interesante, que no resistimos el deseo de copiar sus palabras, que son las siguientes:

“Señor Presidente:

El 4 de febrero decíais como Washington: “hoy es mi día”; pero la Providencia lo tenía dispuesto de otro modo. No descendíais entonces, del Poder para confundiros entre el común de los ciudadanos. Si esa fue vuestra intención, no lo fue sin duda de la Convención Nacional, que os confió inmediatamente una parte no pequeña del poder público.

Y hoy, no satisfecha ya con encomendaros esa porción, os lo entrega todo en el ramo que constituye la potestad por excelencia: el ramo ejecutivo, que dispone de la fuerza y del tesoro, o sean los medios más eficaces de hacer el bien como de hacer el mal.

No, vuestro día no había llegado, ciudadano General Mosquera. El eco de vuestro nombre resonará todavía de uno a otro confín de la Patria como el del Jefe supremo de la administración pública. Aún llevaréis por algún tiempo más el peso del Gobierno y de la inmensa responsabilidad que le es inseparable.

Pero vuestra posición será más fácil que la anterior al 4 de febrero, si la comprendéis bien. Una pauta, que vos mismo habéis contribuido a formar, se pone en vuestras manos. La Constitución del 8 de Mayo será la norma de vuestra conducta, y quedaréis así aliviado del tormento que apareja la discreción del mando. Por otra parte, las dificultades anexas a un proceder regulado, en quien no tenía otra regla que su propio criterio; son grandes y no deben ocultarse a vuestra penetración.

Olvidaos, señor, que en tiempos extraordinarios fue preciso también conferiros poderes extraordinarios. Remontaos con la imaginación a aquel tiempo en que la Patria os confió sus destinos bajo la salvaguardia de una Constitución a que fuisteis fiel. Considerad que hoy se os hace el mismo encargo, teniendo presente que las actuales instituciones son mucho más difíciles de ejecutar que las de 1843.

Vuestro nombre es ya inseparable de nuestra patria; ellos se han pronunciado juntos por largo tiempo, y aun vuestros enemigos tendrán que reconocer este consorcio obrado por un

decreto providencial. Pero toca a la Historia decidir si la Patria se honrará o no con esa asociación. Tócale congratularse o condolerse de haber puesto a vuestro cuidado sus más preciosos intereses. Vuestra posición es verdaderamente crítica, y se requiere toda la fuerza de vuestra voluntad para afrontarla.

Mi voz es débil; pero el puesto con que la Convención Nacional me ha honrado casi me impone el deber de conjuraros en nombre de nuestra querida Patria, de su libertad, de su soberanía y de sus leyes, a que coronéis vuestra vida pública dando el ejemplo de completa y absoluta sumisión a la voluntad del pueblo, expresada por medio de sus representantes.

Un solo paso en falso puede perderos para siempre en la estimación de vuestros conciudadanos, en la opinión de las naciones extranjeras y en el juicio severo de la Historia. Tened presente que ésta no adula cuando no se escribe por los contemporáneos, y que sobre vuestra tumba pudieran verter lágrimas, no de dolor por vuestra pérdida, sino de desconsuelo por los males que hubieseis causado.

Perdonad, Señor, si el cielo por los intereses comunes y por vuestra propia gloria me ha llevado a hacer suposiciones que espero no se realizarán jamás. Volteando la medalla quiero complacerme ahora en veros fiel a nuestras hermosas instituciones; respetuoso con la opinión, y desconfiado de vuestro propio juicio cuando pugne con el de los demás.

Entonces la Historia, cuando quiera y por quienquiera que se escriba, arrojará sobre vuestra cabeza coronas mucho más gloriosas que las que hoy os dé la admiración de vuestras proezas o la lisonja de vuestros adeptos.

Entonces la Patria se enorgullecerá del consorcio de vuestro nombre con el suyo; entonces vuestros émulos tendrán placer en confesar que os habían juzgado erróneamente; y cuando, al bajar para siempre del solio del poder, os confundáis entre la multitud como uno, aunque el primero de los ciudadanos, entonces, y sólo entonces, habrá llegado “vuestro día”; porque será entonces cuando sentiréis el placer del bien público ejecutado, y de la gratitud pública tributada como justo y sublime galardón”.

Aunque el doctor Justo Arosemena formó parte de la Convención de Río Negro y firmó la Constitución de 1863, no estaba completamente de acuerdo con ella, pues no creía oportunas o justas muchas de sus disposiciones y luchó cuanto pudo porque no se expidieran, o porque lo fueran en forma más adecuada. La vida azarosa de la República, en los veintidós años que rigió dicha Constitución, comprobó la razón que lo asistía. La libertad del ciudadano ante el Estado y la del Estado ante la Unión se extralimitaron de tal modo que dieron lugar a confusiones, revueltas y desórdenes tan grandes que un ministro americano llegó a decir en Bogotá, según es fama, que el Gobierno de Colombia era la anarquía organizada.

Sobre dicha Constitución citaremos las siguientes opiniones del doctor Arosemena:

“Preocupado el partido vencedor (el Liberal, en 1863) con las ideas que le habían arrastrado a la lucha y queriendo abroquelarlas contra futuras asechanzas, olvidó que ninguna Constitución está exenta de dudas sobre la inteligencia de su texto, en especial cuando su ejecución no está confiada a la buena fe. Trató, por consiguiente, de resolver a su modo todas las cuestiones que había suscitado el Código de 1858; y aún no contento con eso, pretendió dar al sistema federativo una aplicación inusitada, que ni la ciencia, ni los antecedentes nacionales, ni el ejemplo de pueblos más favorecidos para desenvolver tales instituciones justificaban lo bastante.

Fruto de esas tendencias, robustecidas por el combate y la victoria, fue la Constitución dada en Río Negro el 8 de mayo de 1863, en que el partido liberal, llevando su honradez hasta un extremo que nadie lo exigía, consignó principios enteramente nuevos, contradictorios e impracticables. En la parte de derechos civiles proclamados, fue prolija y escrupulosa; pero omitió los medios de realizarlos y, por tanto, si bien confirió muchos derechos, no dio en realidad ninguna garantía. Al definir los poderes de cada sección, se propasó a autorizar la sedición perpetua, los medios de amenazar constantemente los estados unos a otros, y todos o alguno de ellos al gobierno general. Organizando los poderes nacionales, como si fuesen unos simples huéspedes tolerados en la mansión constitucional, quitóles su índole y su fuerza propias, al paso que los hizo inútiles

para la Unión y casi incompatibles entre sí. Por último, sembró sin plan, doctrinas tan brillantes por su novedad como peligrosas por su alcance, y más que todo, por la extraña inteligencia que han recibido.

Tal es el Código de 1863, cuyo menor defecto acaso no es el de haberse sancionado por un partido, sin el concurso de representantes del partido opuesto, y que aunque pudiera mejorarse mucho por leyes complementarias y explicativas, tendrá siempre contra sí la mala voluntad, más o menos encubierta, del adversario, cuyo vencimiento le dio la vida. Hoy que la Historia ha debido enseñar a los dos contendientes, sería oportuna la *reunión de un cuerpo constituyente*, en que se transigiesen las mutuas demandas y se estableciese con solidez una federación, garante de la libertad y del orden”.

Más tarde, volvió el doctor Arosemena a formar parte del Congreso colombiano, y de nuevo a ser su Presidente. Ocurrió esta en 1870, año en que dio posesión de la Presidencia de los Estados Unidos de Colombia al General Eustorgio Salgar.

Agregaremos que en 1850 y en 1869 el doctor Arosemena ocupó puesto en la Asamblea Legislativa del Estado de Panamá. Pero no basta hacer mérito de las posiciones que en los Congresos y Asambleas ocupó el doctor Arosemena. Precisa también decir que su labor en esas corporaciones fue trascendental, pues los decretos, ordenanzas y leyes que presentó, fueron siempre de importancia, e inspirados en el bien público. En 1852 preparó una colección de códigos que sometió a la consideración del Congreso Granadino de ese año, y uno de los cuales, el de Comercio, fue adoptado. Los otros no pudieron serlo a causa de los sucesos del año de 1854, pero sirvieron de consulta más adelante. Los Códigos que se usaron en el Estado Soberano de Panamá, considerados todos como monumentos de erudición y de justicia fueron obra suya, con excepción del Civil. Propuso en 1852 la creación del Estado Federal del Istmo y no cejó en su propósito hasta verlo creado en 1855, siendo este el primer ensayo de federación de los Estados que se hizo en Colombia y que dio origen a la organización política efectuada en 1858, llevada luego al extremo por la de 1863, con deplorables consecuencias, por cierto, debido al abuso que de sus disposiciones generosas se hizo.

El doctor Arosemena comprendió siempre la situación excepcional de Panamá en el pacto político colombiano. De aquí que en su libro "Estado Federal de Panamá"² en que defendía la formación de éste se expresara así:

"No comunicándonos por tierra con las provincias granadinas limítrofes y sí con nuestros vecinos de Occidente, ¿parecería más racional que el Istmo hiciese parte de la Nueva Granada que de Centro América, o que fuese tan independiente como cualquiera otra de las naciones de la América española?. Tal es nuestro aislamiento, que toda suposición es igualmente natural, y si una gran catástrofe el globo sepultase al Istmo en el océano franquease así la navegación de Norte a Sur, el hecho no se haría notorio en Cartagena y el Chocó, sino cuando los marinos viesan sorprendidos que sus cartas hidrográficas no correspondían con la nueva configuración de las costas. Hoy mismo cuando los volcanes de Centro América sacuden fuertemente la tierra, la conmoción se hace sentir en todas las provincias istmeñas, pero rara vez atraviesa los ríos y las montañas que nos separan de las demás que siguen hacia el Oriente. La naturaleza dice que allí comienza otro país, otro pueblo, otra entidad, y la política no debe contrariar sus poderosas e inexcrutables manifestaciones".

Podemos, pues, considerar al doctor Justo Arosemena como partidario de la independencia política de Panamá, que no fue, como aún juzgan individuos apasionados, desconocedores de nuestra situación y estado, acto de egoísmo ni de interés mercenario, sino efecto de una aspiración largo tiempo abrigada y justificada completamente por la Geografía y por la Historia.

IV

Con sus sólidos estudios de Derecho, con la preparación en asuntos internacionales adquirida durante el tiempo en que ocupó los puestos de Jefe de Sección y de Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores en la primera administración del General Mosquera (de 1845-1849), considerada por algunos como la más liberal y más ilustrada que ha tenido Colombia, y con la cultura y erudición ganadas en sus viajes al Perú, a Chile y a los Estados Unidos, se encontró apto el doctor Justo Arosemena para representar dignamente a su Patria en el exterior. Su

(2) Este trabajo del Dr. Arosemena fue publicado en el número 15 del "Boletín de la Academia".

primera misión diplomática fue a Chile y al Perú en 1863. Llevaba importantes instrucciones que cumplir, lo que revela la confianza que en su tacto y conocimientos se depositaba: con el Perú, conseguir que fuera neutral en la contienda que sostenían en aquel entonces Colombia y el Ecuador, contienda que supo resolver el General Mosquera con pericia militar y con grandeza de alma que son timbre de honor para su figura histórica; con Chile, obtener el reconocimiento del nuevo estado de cosas surgido de la Revolución de 1860, y gestionar su participación en el Congreso Americano que a propuesta del Gobierno de Colombia debía reunirse, y se reunió en efecto, en 1864. El doctor Arosemena fue muy bien recibido por los gobiernos chileno y peruano, y su misión obtuvo los más halagadores resultados. En el Congreso Americano tuvo asiento como representante de Colombia; llegó a presidirlo, su actuación en él fue muy distinguida y su labor en pro de los intereses de la América latina no debe ser olvidada.

En 1871 enviólo a Europa el Gobierno colombiano como Ministro Residente en París y Londres, elevándolo dos años después al rango de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, que conservó hasta 1874. En 1879 y 1880 estuvo de Ministro en Washington y en 1881 en Caracas, siendo en 1882 elevado de nuevo al rango de Ministro Plenipotenciario.

El Decano de los diplomáticos colombianos llamó alguien al doctor Arosemena, y en verdad que merecía el título. En Colombia, cuando él vivía no era la diplomacia una carrera, como no lo es todavía entre nosotros. La permanencia en un puesto dependía en mucho del capricho del gobernante y de las veleidades de la política: se necesitaban, pues, los méritos de nuestro compatriota, para que por tomar tan largo tiempo y en misiones tan importantes como las que se le confiaron se le mantuviera en el servicio diplomático. Cierto es que el doctor Arosemena no defraudó nunca la confianza puesta en él, y sus gestiones resultaron valiosas y benéficas para su Patria. Nos limitaremos a hacer mención de las dos más notables: la consolidación de la deuda colombiana que logró rebajar de treinta millones a diez, y la que fue remate y corona de su carrera, la solución de la cuestión de límites con Venezuela, que contaba ya medio siglo, que parecía inacabable y que él consiguió efectuar obteniendo que el General Guzmán Blanco accediera a someterla al arbitraje del Rey de España. Vive todavía entre nosotros, en pleno goce de sus facultades

intelectuales y de su notable inteligencia el doctor Pablo Arosemena, que acompañó a su primo don Justo como secretario cuando estuvo de Ministro en Europa. Él seguramente nos podría relatar con toda la brillantez de su verbo y el conocimiento de quien trató íntimamente al ilustre patricio, las fructuosas labores que efectuó en Inglaterra y Francia y la estima que mereció de los Gobiernos de estos dos países.

Respecto al resultado que obtuvo en la cuestión de límites con Venezuela, oigamos lo que el doctor Rafael Uribe Uribe dice en un folleto que publicó en 1896 con el título de "Tratados con Venezuela." La opinión del General Uribe debe llenarnos de legítimo orgullo a los panameños. Es la siguiente:

"La obra de nuestra Cancillería culmina en 1881 al lograr el doctor Justo Arosemena la Convención de arbitraje *juris*, esto es, el juzgamiento del pleito de límites por árbitro Juez de *derecho*, gran victoria desestimada más tarde por la diplomacia regenerativa. No hacer caso de las pruebas de hecho de posesión, amontonadas por Venezuela en 24 gruesos volúmenes, sino de los documentos o títulos comprobatorios del Derecho. Desde el momento en que se reducía a la contraparte a convenir en ese punto, la diferencia estaba decidida en nuestro favor.

Con una sola palabra, *juris*, el sagaz doctor Arosemena, concedor profundo de la materia del pleito, derribó esos 24 gruesos volúmenes trabajosamente adquiridos por Venezuela en investigación de largos años hecha en sus propios archivos y en los de España, y echó por tierra los otros nueve volúmenes de polémica formulados por los negociadores de ese país. Eso se llama talento, eso se llama diplomacia. ¡Gloria al sabio doctor Arosemena, qué tamaño triunfo alcanzó!".

V

Si como hemos dicho ya, y plenamente comprobado queda, ningún panameño ha tenido más brillante actuación que el doctor Arosemena como legislador y como diplomático, ninguno tampoco le ha superado como publicista. La producción intelectual entre nosotros ha sido muy escasa; salvo uno que otro, aficionado a las letras, o poeta o escritor, que ha dado a la publicidad tal o cual libro de versos o de artículos

literarios o novela simplicísima, nuestros intelectuales apenas si han mostrado sus capacidades literarias en artículos de periódicos o en discursos. Pocos son los libros de verdadero mérito de que podríamos hacer mención si a ello nos viéramos obligados, y la mayor parte publicados en los últimos quince años, salvo las obras del doctor Justo Arosemena, no podríamos citar arriba de una veintena antes de la República, quizá no llegaríamos siquiera a este número. Por fortuna, la bibliografía nacional tiende cada día a enriquecerse más y más; nuestros pensadores y poetas van tomando afición a la publicidad de obras, y los gobiernos apoyan este brote vigoroso de la intelectualidad. Si bien es justo establecer ya las diferencias necesarias entre las producciones de verdadero interés y las que, como *Las rosas de Malherbe*, están destinadas a vivir una mañana, y aún quizá ni este espacio de tiempo tan siquiera. Dicho esto, se comprenderá fácilmente cuánta razón nos asiste para declararlo el primero de nuestros publicistas, tanto por el número de las obras que escribió cuanto por la importancia de ellas.

La más conocida de sus obras es la titulada ***Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina***, editada por primera vez en Gante en 1878, y reeditada varias veces. En tan importante obra vierte el doctor Arosemena todo un caudal de ciencia Política y expone ideas brillantes sobre el gobierno de los Estados. A pesar de que muchas de las Repúblicas de América han variado las instituciones que las regían cuando él publicó su importante obra, ésta reviste siempre el mayor interés para quienes la leen, por las razones que exponemos arriba.

De buena gana daríamos a conocer de nuestro auditorio, ya que se tiene en proyecto efectuar ciertas reformas constitucionales, algunas ideas del Dr. Arosemena muy dignas de tomarse en cuenta, como que fueron fruto de larga experiencia y detenido estudio; pero ello, sin quererlo nosotros, daría a esta conferencia un matiz que no debe tener en ningún caso. Nos limitaremos, pues, a copiar el juicio que a un distinguido conservador colombiano el doctor Abraham Moreno, mereció tal libro. Helo aquí:

“*Los Estudios Constitucionales*, “obra escrita con bastante imparcialidad a pesar de rozarse con la Política militante de las Repúblicas Americanas, es un importantísimo y metódico trabajo comparativo de las Constituciones y aun costumbres civiles de

las naciones que componen nuestro Continente. Campean allí la sobriedad del moralista, el criterio del filósofo y la rectitud del patriota, que honran tanto a su autor como al país a que pertenece; y que debieran aprovecharse como lecciones de la experiencia para la aplicación de las ciencias administrativas en dichas repúblicas, en que tanto hay que corregir a ese respecto”.

Otras obras suyas son las siguientes:

Libros publicados: Estado Federal de Panamá; Principios de Moral Política; Código de Moral; Estudio sobre la idea de una *liga americana*; *The institution of marriage the United Kingdom*; *Apuntamiento sobre la introducción a las ciencias morales y políticas*. Folletos publicados: *El matrimonio ante la ley*; *Proyecto de Constitución reformada de los Estados Unidos de Colombia*; *Apelación al buen sentido y a la conciencia pública en la cuestión acreencia mexicana*; *Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el istmo de Panamá*; *Límites con Venezuela*.

Entre las obras que dejó inéditas sabemos de las siguientes: Sociología aplicada (colección de artículos), en dos tomos: *De Moral*, el primero; *Materias Económicas*, el segundo; *Asuntos políticos*; *Moneda internacional* y *La reacción en Colombia*.

Imposible nos es hablar de todas estas obras, ni siquiera dar una ligera idea sobre cada una de ellas en este momento. Pero afirmaremos que son muy interesantes. Ya de algunas hemos hecho cita con relación a sucesos que originaron o a que dieron lugar. Agreguemos a ello dos notas cortas. Una sobre su obra de juventud *Principios de Moral Política redactados en forma de catecismo*, escrita a los veinticinco años, que fue aprobada y recomendada en 1848 por la Junta de Administración, Inspección y Gobierno de la Universidad del primer distrito de Bogotá, presidida por el doctor José Ignacio de Márquez, Expresidente de Colombia, de la siguiente manera:

“La Junta opina que los *Principios de Moral Política* escritos por el señor Justo Arosemena, son recomendables por la pureza de sus máximas y por la exactitud en su redacción, y que por lo mismo, si el gobierno juzgare que esta materia debe enseñarse en las escuelas de la República, será un buen texto”.

La otra nota es sobre su obra en inglés *The institution of marriage in the United Kingdom*, que publicó por partes en un periódico importante de Londres firmando Fílanthropus. Se consideró de tal importancia esta producción, que la atribuyeron a Spencer. Sólo algún tiempo después apareció en libro y con la firma de su autor. Se comprenderá por esto su valor, y el conocimiento del idioma inglés que tenía don Justo.

Ojalá fuera posible compilar las obras todas del doctor Arosemena, conocidas e inéditas; hacer una escrupulosa revisión de ellas y publicar la colección completa en edición económica, de modo que alcanzara a circular profusamente. Así se haría un positivo servicio al pueblo panameño, se daría valor y mérito a nuestra producción intelectual, y se erigiría en el corazón de todos sus lectores un monumento, el más digno, al ilustre Repúblico.

VI

Jamás me perdonaría haber efectuado este breve estudio si lo concluyera sin hacer conocer de quienes me escuchan, una carta dirigida en 1844, desde Lima, por el doctor Arosemena al Coronel Anselmo Pineda, Gobernador a la sazón del Istmo. Esa carta trata asuntos de educación y grato será seguramente a quienes por ellos se preocupan hoy día, cuando tras avances plausibles, el malestar económico y otras causas de que quizás trate en mejor ocasión, parecen querer atajar su marcha, enterarse de lo que sobre algunos tópicos todavía interesantes opinaba nuestro compatriota hace setenta y tres años. El Coronel Pineda era hombre progresista, que difundió la instrucción de varios modos, y para realizar sus propósitos solicitó el concurso del doctor Arosemena, que le contestó así:

Muy loable es el propósito que Ud. y los patriotas de esa provincia han concebido de poner en ejecución la gran idea de ocupar, moralizar e instruir a las masas, propendiendo así al desarrollo de las diversas facultades humanas, cuyas manifestaciones constituyen propiamente la civilización en sus diferentes grados.

La invitación que me hace Ud. para que contribuya por mi parte desde este lugar a la realización de tan útil proyecto, prueba bien que Ud. se ha penetrado del alto interés que me anima por mi país al cual mi nacimiento, mi larga permanencia, numerosas relaciones de todo género, y en fin, vínculos de la mayor importancia me ligan para siempre

y de una manera muy estrecha. No otro motivo debe de haber impulsado a Ud. a pedir mi contingente en esta gran contribución filantrópica; pues no abrigo la presunción de poder suministrar medios intelectuales de eficacia para una obra de tanta magnitud, y a cuya confección concurrirán sin duda muchos talentos. De todos modos yo faltaría a un deber que me es muy grato confesar, y me declararía prófugo de la comunidad panameña, a la cual me unen todavía muchos afectos, si no procurara en el modo posible cooperar con el benéfico plan que Ud. ha tenido bastante la energía de espíritu para poner en ejecución.

Siempre franco, no adularé yo las buenas intenciones de Ud. manifestándole que aguardo mucho para la generación presente de los trabajos iniciados.

Ese tronco añoso y torcido, alimentado por las influencias tiránicas del coloniaje, no se puede enderezar ni reblandecer. Su dirección está tomada, y morirá con él aun cuando viviera tanto como los cedros del Líbano. Pero no así respecto de la generación que se levanta: ella es el tierno vástago que puede cultivarse a nuestro placer, y en que puede y debe fundarse la esperanza de la patria.

De aquí resulta que, en mi opinión, las escuelas dominicales destinadas para los hombres adultos, no corresponderán a su objeto. No hay que alucinarse con el ejemplo de Inglaterra y los Estados Unidos. Aquel es otro pueblo. Allí existe el deseo de aprender, y los que no lo satisfacen es por falta de tiempo o de recursos. Las escuelas *dominicales*, pues, llenan cumplidamente el fin de su instituto. Entre nosotros, la causa de la ignorancia es la desidia, y ésta no se cura con escuelas. Así, el hombre que a nadie tiene que dar cuenta de su conducta, prefiere pasear o embriagarse el día festivo, a sujetarse a unas lecciones que deben serle muy penosas.

El niño se halla en otro caso; es dócil, está gobernado por un padre o tutor que aun cuando sea de los que nada saben, conoce lo bastante que conviene instruir a su hijo o pupilo. Por eso no dudo que las escuelas primarias son el verdadero germen de la instrucción de las masas, regando los conocimientos por entre los pequeños individuos que más tarde ascenderán al rango de ciudadanos.

La publicación de periódicos sirve indudablemente para la causa de la ilustración del pueblo; pero esto supone otros conocimientos, a lo menos el de la lectura, y no como quiera, sino en el grado y forma que es preciso para que aproveche. De aquí el curso limitado de semejantes

publicaciones entre nosotros, que casi no satisfacen más que los deseos de los mismos que las hacen. La extensión del periodismo es más bien un efecto que una causa de la ilustración. Los pueblos ilustrados no lo son porque tienen muchos periódicos, sino que tienen muchos periódicos, porque son ilustrados. Las luces, tanto en los individuos como en la especie, llevan en sí mismas una fuerte propensión a aumentarse, y así los pueblos que las sienten ya en su seno, experimentan una disposición invencible a adquirirlas mayores. Piden periódicos y hay periódicos; porque convertidos en objeto de especulación, siguen la suerte de todos los demás productos, esto es, corren al nivel de la demanda. En nuestro país los periódicos no se piden, porque no se quieren, y cuando se publican a expensas de sus autores no se leen por aquella misma causa. No es esto decir que sean enteramente inútiles: algo contribuyen a la extensión de los conocimientos. Pero he querido entrar en aquellas observaciones, aunque muy desagradables, para que no se dé a este medio una gran importancia y suframos luego la pena de esperanza burlada.

“Escuela para los niños, he aquí lo que no debemos cansarnos de promover, pero no basta que la haya, y en tanto número cuanto sea necesario. Aún resta que se hallen bien montadas y que no sólo se asegure su conservación, sino la enseñanza de los alumnos. Esto depende esencialmente de los maestros, que hasta aquí (séame lícito decirlo) no han sido, en el mayor número de los casos escogidos con esmero. Verdad es, igualmente, que no habrá nunca buenos maestros si no se paga bien; porque ninguna persona dotada de las cualidades que debe adornarlos se prestará a desempeñar tan fastidioso cargo a menos que su trabajo sea competentemente remunerado. Esto es, pues, en mi entender, el primer punto que hay que consultar”.

“Después se requiere que al nombrarlos se consulte el mérito real, y ninguna otra cosa, aun cuando haya que combatir con los *empeños* y otras consideraciones sociales que yo llamaría mejor disociales y retrógradas. Pero como pudiera también haber, y hay efectivamente mucha escasez de maestros tales como deben ser, ha de recurrirse al establecimiento de un plantel que los produzca. Las escuelas normales satisfacen a este objeto. ¿Y cuál deberá ser el maestro de una escuela normal? Ocioso es decirlo, ya que semejante escuela está no solamente destinada a formar maestros, sino a servir de modelo en sus métodos y marcha a las otras escuelas del distrito”.

“Las sociedades filantrópicas pueden propender eficazmente a todos estos objetos, y no sólo habrían hecho bastante protegiéndolos, sino que a mi juicio, apenas pueden hacer otra cosa. El fomento de la industria siempre será una materia del todo sujeta al interés individual, y sólo esparciendo conocimientos que no se puedan adquirir de otro modo será útil la intervención de dichas sociedades.

“Pero este punto cae naturalmente bajo la jurisdicción del anterior: establecimiento de escuelas”.

“Las demás escuelas industriales para la enseñanza de artes conocidas y practicadas en el país, son innecesarias. Tal cual, la difusión de algún nuevo método, de algún descubrimiento, etc., puede hacerse, pero para esto bastará el periódico; o instrucciones particulares a los maestros de cada arte. Lo que para mí sería de grandísimo provecho, es el establecimiento de escuelas prácticas de agricultura, minería y ganadería. Pero aquí todo está por hacerse; sería indispensable comenzar por conducir al país los preceptores. Porque no los tenemos, no hay que alucinarse con que los tenemos, es muy vergonzoso, pero más sería negarlo”.

“Moralizar las masas: grande objeto y tan difícil de alcanzar como la instrucción, si no lo es más. La moral privada es asunto que los padres y demás institutores desempeñan bastante bien, y que muy poco puede hacer la autoridad pública, si no es en el caso presente publicar rasgos y ejemplos morales; pero aun en este medio no tengo mucha fe.

¡Cuántos individuos sueltan el libro o periódico que les predica contra un vicio, para entregarse a él! La educación, las costumbres y el buen ejemplo desde la infancia, son el único medio de moralización privada. Mas no así la moral política, que puede y debe enseñarse en las escuelas, y difundirse, eficazmente por la prensa. Porque es preciso convenir en que la inmoralidad de esta especie proviene más de ignorancia y de principios erróneos que de la fuerza de las pasiones. Por eso tengo mucha esperanza de que se obtenga la moral política enseñándola en las escuelas y colegios y hasta he compuesto un catecismo sobre esta materia, que por no exponerlo no remito a Ud., pero que cuidaré de enviarle por un conducto seguro, por si fuere de alguna utilidad a mis conciudadanos”.

Hoy como ayer, precisa para educar el pueblo fundar escuelas, dotarlas de cuanto necesitan y nombrar para que las sirvan maestros idóneos

bien remunerados. El dinero que se gasta en difundir la instrucción es el mejor colocado. A su tiempo rendirá el ciento, el mil, sin duda, al país. Es duro cerrar escuelas y rebajar sueldos por causa de la penuria fiscal y ojalá hubiera modo de remediar ésta sin apelar a tan dolorosos recursos.

VII

Era el doctor Arosemena hombre de ideas austeras y que rendía culto fervoroso a todas las virtudes ciudadanas. Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que nunca tuvo vacilaciones cuando se trataba de practicarlas, ni jamás estableció conflicto entre sus principios y los intereses del momento. Caracteres como el suyo son muy raros, no ya solamente en nuestra Patria tan pequeña, sino en todo el mundo; la generalidad de los hombres, inclusive aquellos que por su posición, su inteligencia y sus merecimientos debieran estar más libres de ceder al error, caen en él con frecuencia, ya por interés, ya por vanidad, ya simplemente por debilidad de carácter. La naturaleza humana es un conjunto de imperfecciones y ni aun el sabio es perfecto. De aquí la indulgencia con que generalmente juzgamos el carácter moral de los varones eminentes como dice Lord Macaulay en su estudio sobre Lord Bacon, aquel grandioso pensador inglés que llegó a fundar una escuela filosófica y que, sin embargo, fue débil para resistir al empuje de las pasiones y cayó en el abismo de la mayor depravación. Si así somos los humanos en general, ¿cómo no habremos de admirarnos cuando encontramos que uno de la especie ha sabido conservarse incólume, y cómo no debemos venerar su memoria y tomarlo como ejemplo para ajustar nuestra conducta a su conducta, nuestra vida a su vida?

Mucho es lo que lograríamos aprender si nos propusiéramos estudiar minuciosamente la vida del doctor Arosemena; bastaría, para demostrarlo, hacer un recuento de todas las virtudes ciudadanas y de cómo él las practicó. Pero tal cosa sería demasiado extensa, y ya nuestra conferencia se hace larga y pesada. Sea ello excusa suficiente para no considerar al doctor Arosemena desde puntos de vista muy importantes, que aún no hemos tocado y que nos despertarian, si cabe, mayor admiración por él, que la inspirada por sus méritos ya reseñados, porque hasta ahora hemos pasado revista a sus obras y a sus aptitudes, pero no hemos mostrado a plena luz su personalidad moral que es muy bella. Dentro de la democracia y, sobre todo, en épocas

constructivas, llenas de convulsiones sin cuento, los hombres cometen un acto heroico lo mismo que un crimen horrendo, cegados por la exaltación de las pasiones. De aquí que no sorprenda, por la época en que *fue lanzada*, la frase de Danton:

“Hagámonos hasta bandidos por la felicidad de la Patria y celebremos luego los grandes días”. De aquí que veamos al doctor Mariano Ospina Rodríguez mezclado con bandidos como Carujo y Horment en la tenebrosa conspiración contra Bolívar; de aquí que Santander fusilara con lujo de crueldad al General Sardá y que Mosquera y Arboleda dejaran a su paso regueros de sangre.

Pero Arosemena fue forjado en otros moldes. Sus virtudes no se vieron jamás oscurecidas por faltas o delitos ni personales ni políticos. Amante de la verdad, la dijo siempre, aun a riesgo de causar agravios o de atraerse males, y apenas si se le toma en cuenta una inocente mentirijilla, dicha a su segunda esposa, con el fin de evitarle un viaje en que estaba empeñada y era peligrosísimo para su existencia. Amante de la paz, se opuso siempre a que en Colombia se dirimieran los conflictos políticos por las armas. En la ruda contienda del año de 1860 fue de los que pensaron con Murillo Toro que el partido liberal debía contentarse con las reformas, muy pobres ciertamente, hechas a la ley de elecciones, antes que lanzarse a la guerra, y luego se esforzó cuanto pudo por mantener la neutralidad del Istmo durante ellas. Sólo una vez lo hallamos en un campamento, en 1854, pero su actitud de entonces es muy justificable. Como dice el doctor Carlos Martínez Silva “tratándose de salvar la causa madre de la República” y no faltó a lista uno solo de los que la Patria tenía derecho a mirar como sus hijos predilectos”.

Arosemena no pudo excusarse de ser soldado en “aquellos días tan gloriosos, tan alentadores para el patriotismo, tan fecundos en enseñanzas y ejemplos”. Luego envainó su acero, porque creyó que se le ofreció la candidatura a la Presidencia de Colombia con probabilidades de éxito, que no concebía “cómo un hombre honrado podía gobernar un país con una Constitución anárquica y un partido corrompido en que predominaban los peores elementos”. Verdadero republicano creía en la necesidad de que los partidos se alternaran en el poder y de aquí que se empeñara en la reforma de la Constitución de 1863 que no lo facilitaba. Demócrata verdadero, no hacía consistir su democracia en andar mezclado con gentes de dudosa conducta,

haraganes o viciosos, ni en halagar bajas pasiones, ni en camaraderías innobles, sino en no desdeñar la amistad de hombres humildes, pero honrados, y en reconocer el mérito en donde se encontrara, sin dístingos sociales. Como ciudadano fue austero, como hombre de partido habiendo lucido al sol del 4 de diciembre, no podía brillar de nuevo, sino por causas muy nobles y muy justas. Humanitario en sumo grado, se complacía en socorrer al infeliz, en aliviar al que sufría, en redimir al cautivo, y tales serían sus servicios cuando mereció ser nombrado Presidente del Instituto de África para la abolición de la esclavitud. Modesto cual ninguno, no lo seducían las vanas exterioridades ni ambicionaba honores o riquezas. Verdadero sabio se contentaba con poca cosa y prefería a las pompas mundanales la tranquilidad de su conciencia y la paz de su hogar. Desinteresado en grado sumo, renuncia a altas posiciones en más de una ocasión. En 1855 abandonó la Gobernación del Estado Federal del Istmo por no ser obstáculo al bienestar público; en 1884 no quiso admitir la Presidencia del mismo Estado, no en el caso de que plenamente se comprobara la legalidad de su elección, cosa muy difícil dada la desmoralización reinante en ese entonces, lo que le hizo decir en una de las dos ocasiones en que leal, como magistrado recto; como legislador, ecuánime. En suma, fue un patriota inmaculado.

En Panamá todavía no le hemos hecho justicia a nuestros grandes hombres. Todos ellos, excepto Herrera que ya los tiene, reclaman el libro y el bronce. Para regar la semilla del civismo, para educar a nuestro pueblo en la verdadera escuela republicana, precisa que se escriba la vida de los hombres que en nuestra historia desempeñaron papel importante y que los perpetúe la escultura en el bronce glorioso. Fábrega, Obaldía, Espinar, Colunje y otros más sirvieron lealmente a esta Patria de ellos y de nosotros y son acreedores a nuestra gratitud como lo es también ese virtuoso patricio cuyo medallón, en sitio preferente, adorna y enaltece esta Aula Máxima, y cuya vida, tan llena de merecimientos, tan exenta de faltas, lo hace acreedor al título que ya le hemos dado.

En nuestra época y en nuestro país necesitamos hombres como los mencionados para imprimir un seguro derrotero a nuestra marcha. Desprovistos de ideales, sin verdadero amor por lo que debiera merecernos culto sagrado, despreocupados de los problemas económicos que precisa resolver, indiferentes a la suerte que nos guarde

el Destino, vivimos con el hoy sin preocuparnos para nada del mañana. Hombres cansados de la lucha y hombres que no han aprendido a luchar, en consorcio de opiniones con otros imprevisores e indolentes, consideran que nuestros problemas nacionales están ya resueltos y que en las uniones transitorias de los partidos para conquistar el poder o para disfrutar de él está contenida la fórmula política por excelencia. Y no piensan, ante las generaciones que se levantan ansiosas de ideales, en el mal que les hacemos proclamando las ventajas del estómago sobre el cerebro. Pero esto no puede seguir así. Necesario es que reaccionemos; necesario es que no olvidemos todo lo que debemos a la tierra que nos vio nacer y nos abriga cariñosa, y que dediquemos a hacerla feliz, nuestros desvelos y energías, imitando el ejemplo del varón preclaro en cuyo honor os halláis aquí reunidos esta noche y cuyo elogio no era a nosotros, sino a hombres más autorizados y más elocuentes a quienes correspondía efectuar.

El Tratado del Canal¹

Su historia e interpretación

Dr. Eusebio A. Morales

I

Antes de entrar en un estudio detallado de las principales cláusulas contenidas en el Tratado referente al Canal Istmico, celebrado entre los Estados Unidos y la República de Panamá el 18 de noviembre último, conviene considerar, de paso, ciertos hechos que, a más de ser indispensables para el conocimiento de los antecedentes de dicho Tratado, ilustran algunos de los puntos sobre los cuales existe divergencia de opiniones entre los gobiernos de los dos países. Después de largas negociaciones, los Estados Unidos y Colombia concluyeron en enero de 1903 un Tratado conocido con el nombre de "Convención Herrán - Hay", cuyo objeto era asegurar la construcción y control por los Estados Unidos, de un canal a través del Istmo de Panamá. Esta Convención fue ratificada por el Senado Americano, pero no así por el de Colombia.

El pueblo panameño, que vio en el rechazo del Tratado por el Senado Colombiano, un golpe mortal a sus intereses del momento y a sus esperanzas de prosperidad futura, juzgó que había llegado la hora de romper sus lazos políticos con la República de Colombia, a la cual se uniera antaño por su propia voluntad, y proclamó su separación del Gobierno de Bogotá el 3 de Noviembre último.

Es esta una ocasión oportuna de declarar, como lo hago de manera enfática y solemne, que en la labor preparatoria de la emancipación de Panamá, la actual administración de los Estados Unidos no tomó parte alguna, ni directa ni indirectamente. Es absolutamente falso que hubiese existido algún pacto o entendimiento previo en virtud del cual este país prometiera su ayuda para sostener la independencia de la nueva República; y falso asimismo que el pueblo del Istmo actuara bajo la creencia de que existía tal promesa de apoyo o cooperación por parte

(1) Artículo escrito en octubre de 1904 para ser publicado en la North American Review de noviembre; y retirado en vista de la actitud del Presidente Roosevelt, quien envió al Istmo al

de aquel. Los hombres que dirigieron el movimiento separatista pensaron que, una vez llevado a cabo, los Estados Unidos se verían frente a una situación que no podía ser resuelta, sino de un solo modo, a saber: tomar las medidas necesarias a fin de evitar que el Istmo se convirtiera en teatro de una larga y desastrosa guerra, perjudicial a los intereses del mundo entero, y repulsiva a los sentimientos de los pueblos civilizados. Ellos estaban convencidos de que ésta era la única solución a que debía o podía llegar un Gobierno Americano, cualquiera que fuese su filiación política, y, por consiguiente, aprovecharon la brillante oportunidad que se les ofrecía en el momento en que tanto el gobierno como el pueblo americano, deploraban hondamente la desaprobación de la Convención Herrán-Hay por parte de Colombia.

Tan pronto como la separación se efectuó, surgió para el pueblo panameño el problema de conservar su recién adquirida independencia. Aunque evidentemente la nueva República no podía equipararse a Colombia en recursos y poder militar, es indudable que ella habría podido levantar un ejército suficiente para sostener una guerra defensiva durante años y hacer del Istmo un yermo ensangrentado. Los Estados Unidos tenían grandes intereses en Panamá. Habían decidido la construcción de un canal interoceánico a través de su territorio, lo que era ya prácticamente imposible en virtud de la desaprobación por Colombia del Tratado Herrán-Hay, y más imposible aún si estallaba en el Istmo una guerra cualquiera. Así, pues, todas las circunstancias eran propicias para llegar a un convenio que impidiera una guerra sangrienta en el Istmo y que, a un mismo tiempo, asegurara la construcción de la deseada comunicación entre los dos océanos.

Uno de los primeros actos del Gobierno provisional de la República de Panamá fue acreditar un Ministro en Washington. Para ese delicado puesto fue nombrado el señor Felipe Bunau Varilla, ciudadano francés, a quien el Presidente Roosevelt recibió en audiencia pública el 13 de noviembre y quien sin esperar instrucciones de su Gobierno, firmó el 18 del mismo mes, el Tratado referente al Canal de Panamá, del cual han emanado las serias discrepancias de opinión que ahora existen entre las dos naciones contratantes.

(2) La palabra NOBLES no se hallaba en el proyecto de nota hecho por mí. Esa fue la única adición que le introdujo el Ministro señor Obaldía E.A.M.

El señor Bunau Varilla, con poco recomendable celeridad concluyó una Convención cuyas cláusulas principales nadie en Panamá había siquiera soñado que pudieran ser propuestas, desde luego que los panameños abrigaban la confianza de que los Estados Unidos no exigirían de la nueva República, a manera de compensación por la garantía de su independencia, un Tratado mucho más gravoso que el Herrán-Hay, celebrado con Colombia y aprobado por el Senado Americano.

El representante de Panamá en Washington obró como nadie lo esperaba. No pareció tomar gran empeño en defender los intereses vitales que estaba obligado a proteger, sino que, por el contrario, puso de manifiesto durante todas las negociaciones, una falta de reflexión y una precipitación injustificables. El resultado de esa actuación es un Tratado lleno de contradicciones y de evidentes absurdos, que exige del modo más imperioso la celebración de uno nuevo que elimine las cláusulas contradictorias del primero y que impida al más poderoso de los países contratantes interpretar como mejor le acomode los absurdos de la Convención que el señor Bunau Varilla firmó, porque lo tuvo a bien, pero no, porque fuera beneficioso, ni siquiera justo, en el menor grado posible, para el país cuya representación diplomática tenía.

II

Una de las cuestiones más importantes que se suscitan del Tratado es la referente a la soberanía de la Zona del Canal, o sea de la faja de tierra de diez millas de ancho sobre la cual se van a realizar los trabajos. Varias otras diferencias se desprenden de esa cuestión principal, cuyo arreglo sería, por consiguiente, de sumo valor para zanjar éstas. En la Convención Herrán-Hay, que debe siempre tenerse presente al estudiar el Tratado con Panamá, los Estados Unidos declararon de modo expreso que ellos no deseaban menoscabar la soberanía de ninguno de los países de Centro y Sur América ni adquirir parte alguna de sus territorios, sino que, al contrario, estaban interesados en que conservaran su independencia y en que desarrollaran su poder y su riqueza. Esta declaración, desde luego no tiene el carácter obligatorio de un compromiso legal, cuyo cumplimiento puede exigirse apelando a una Corte de Justicia; pero sin duda alguna, ella tiene que ser mirada como una obligación moral, porque cuando la hicieron, los Estados Unidos comprometieron ante el mundo y particularmente ante las naciones de

Centro y Sur América, su buena fe y sus sentimientos de lealtad internacional. Ellos no pueden sostener hoy que tal declaración carezca de oportunidad o de fuerza moral por el hecho de que Colombia no ratificó el Tratado Herrán-Hay. Los Estados Unidos hicieron una promesa solemne para todos los tiempos, redactada en forma inequívoca por su Secretario de Estado. Dice así:

“Los derechos y privilegios concedidos a los Estados por los términos de esta Convención, no afectarán la soberanía de la República de Colombia sobre el territorio dentro de cuyos límites habrá de ejercerse tales derechos y privilegios.

El Gobierno de los Estados Unidos reconoce en un todo esta soberanía y rechaza toda pretensión de menoscabar de una manera cualquiera o de aumentar su territorio a expensas de Colombia, o de cualquiera de las Repúblicas de Centro y Sur América y desea, por el contrario, robustecer el poder de las Repúblicas de este Continente y promover, desarrollar y conservar su prosperidad e independencia”.

Después de declaración tan solemne y tan clara, los Estados Unidos no pueden reclamar ningún derecho de soberanía sobre el territorio donde se va a construir el Canal, porque Panamá es una República del Continente Americano, y ese territorio está dentro de sus fronteras. Por el artículo II del Tratado, la República de Panamá concedió a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una faja de tierra, y de tierras cubiertas por aguas, para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del canal. Esa concesión es, pues, con un fin determinado: construir un canal entre el océano Atlántico y el Pacífico. Si los Estados Unidos resolvieran ahora no construir dicho Canal, ¿sería el Tratado obligatorio para la República de Panamá? Indudablemente que no. Verdad es que según el artículo III de la Convención, la República de Panamá concedió a los Estados Unidos todos los derechos, poder y autoridad dentro de la Zona mencionada y descrita en el Artículo II, los cuales poseerían y ejercerían ellos como si fueran los soberanos de ese territorio, con entera exclusión de la República de Panamá en el ejercicio de tales derechos soberanos poder y autoridad; pero esa cláusula sólo puede considerarse como una parte del Tratado y, por tanto, debe interpretarse en armonía con el resto de él. La intención de las partes contratantes no fue negociar la soberanía de ninguna porción del territorio panameño. Los Estados Unidos no

podían ni siquiera manifestar semejante deseo, supuesto que habían declarado, ante el mundo entero, su propósito de no menoscabar la soberanía de ninguna de las Repúblicas de Centro y Sur América. Esta interpretación del Tratado es la más conveniente a los verdaderos intereses de los Estados Unidos, porque arrogándose éstos el ejercicio de tales derechos de soberanía sobre una parte del Istmo, en contradicción con aquella voluntaria y espontánea declaración, perderían para siempre los sentimientos de amistad y la confianza que casi todas esas Repúblicas abrigan respecto de ellos. Como prueba evidente de que los países contratantes no pensaron en que uno de ellos cediese la soberanía de la zona, basta leer los artículos X, XII, XIII y XXIII del Tratado, en los cuales la República de Panamá se obliga:

- 1 A no imponer contribuciones de ninguna clase, ya sean nacionales, municipales o departamentales, sobre el canal, los ferrocarriles y obras auxiliares, remolcadores y demás naves empleadas en el servicio del canal, almacenes, talleres, oficinas, etc., etc.
- 2 A permitir la inmigración y libre acceso a las tierras y talleres del canal a todos los empleados y obreros de cualquiera nacionalidad que vengan contratados para trabajar o que busquen empleo en él, con sus respectivas familias.
- 3 A eximir a dichos inmigrantes a la zona, del servicio militar de la República de Panamá.
- 4 A permitir a los Estados Unidos la importación a dicha zona, libres de derechos de aduana, impuestos, contribuciones y gravámenes de otra clase, toda clase de naves, dragas, máquinas y cualesquiera artículos necesarios y convenientes para la construcción conservación, servicio, sanidad y protección del canal;
- 5 A permitir a los Estados Unidos el empleo de sus fuerzas de policía y de sus fuerzas terrestres y navales para la protección del canal.

Un estudio cuidadoso de los artículos antes mencionados, por los cuales la República de Panamá otorgó a los Estados Unidos ciertas extensiones y privilegios especiales dentro de la Zona del Canal, lleva a la conclusión de que o el Tratado es el documento más contradictorio que jamás haya podido ser ideado por dos gobiernos, o de que el artículo III debe

ser interpretado de manera que no consagre la desaparición absoluta de la soberanía panameña sobre la Zona del Canal. Mi propósito al llamar la atención del pueblo americano hacia lo que, a mi juicio, no fue la verdadera intención de los ciudadanos de las naciones contratantes, es recalcar la necesidad que existe de un nuevo Tratado en el que todo motivo de divergencia y disensión entre los dos países sea eliminado ahora y para siempre. En cuanto a las actuales causas de descontento en el Istmo, pueden sintetizarse así: Partiendo del supuesto de que los Estados Unidos han adquirido soberanía en la Zona del Canal, las autoridades de éste han abierto al comercio del mundo dos puertos que no son otros que los mismos puertos de Panamá y Colón, expresamente excluidos de la Zona por el artículo II del Tratado. También, como consecuencia de esa suposición, las autoridades del Canal han puesto en vigor la Tarifa Dingley, sin excepción alguna, en favor de Panamá; han establecido un sistema propio postal y fiscal e implantado toda clase de impuestos que se cobran aún en las inmediaciones mismas, de las principales ciudades de la República. La República de Panamá no puede aceptar como definitiva semejante interpretación del Tratado que convierte en tierra extranjera una parte de su territorio, que la coloca en gran desventaja para sus relaciones con los demás países y que le crea una situación interna difícil y precaria. El objeto de la Convención es asegurar la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del Canal, y todas las concesiones hechas por la República de Panamá a los Estados Unidos son con esos propósitos. Ni los Estados Unidos ni Panamá pensaron, al tiempo de negociar el Tratado, en que se establecerían en la zona, antes de que el Canal se construyese, nuevos puertos de entrada, en que se promulgarían leyes de aduana cuya aplicación sería perjudicial para la República de Panamá y para sus pequeñas industrias; lejos muy lejos del espíritu de la Convención estuvo la idea de establecer en la Zona del Canal un formal y gravoso sistema tributario.

A juzgar por las actuales apariencias, la grandiosa idea de abrir esta vía comercial para beneficio de todos los pueblos y naciones del orbe, se ensombrece más y más cada día, para ser reemplazada por una concepción profundamente egoísta y por los métodos más arbitrarios. La idea predominante ahora parece ser la de convertir la Zona del Canal en campo de negocios para empresas privadas, desatendiendo por completo los grandes intereses que Panamá sacrificó con la esperanza

de mejorar sus condiciones de vida y de establecer con los Estados Unidos relaciones perpetuamente cordiales.

DISCURSO EN EL TEATRO NACIONAL EL 1 DE OCTUBRE DE 1912 AL INAUGURAR SU GOBIERNO*

Por:

Belisario Porras

Señor Presidente:

Con las últimas palabras del juramento que acabo de prestar, podría dar por terminado este acto trascendental y solemne. No hay, en efecto, mejor programa de gobierno que la promesa de cumplir y hacer cumplir estrictamente la Constitución y las leyes del país y quienquiera que lo jure y prometa a conciencia y se ajuste a él sin vacilaciones, tiene para llenarse de gloria en una República como la nuestra en donde ha sido tan fácil prescindir de la primera y burlar las otras sin escrúpulo ni remordimiento. Por lo demás, son tan comunes los discursos presidenciales llenos de promesas vanas que no se cumplen, que ya se palpa entre nosotros el desprestigio en que van cayendo por la incredulidad de los que los oyen, y bien pudiera creerse que de seguir así, acabarían por no usarse. Me imagino que los que venimos a pronunciarlos, después de tales decepciones, corremos el riesgo de que nos los reciban con sonrisas amables todos aquellos que han de pensar nuevamente en ilusiones patrióticas del momento que los inspiran y en las trabas que luego oponen para su realización las pasiones, los intereses y las circunstancias políticas.

Con todo y esto, voy a permitirme hacer unas cuantas declaraciones que estimo necesarias. Durante la campaña electoral que se definió con el triunfo de mi candidatura, procuré guardar la más perfecta ecuanimidad, sin reparar en que mis adversarios me hacían el objeto de todas las calumnias, de todos los insultos y de todos los dicerios. Siguiendo la sabia máxima de **non flere, non temere, non indignare, sed intelligere**, tomé todo aquello no como la manifestación de un odio intemperante, sino como el producto natural de las pasiones excitadas por el ardor de la contienda política. Quien resistió aquel

* Discurso (...) Tipografía del Diario de Panamá, Panamá, 1916, p.3-14.

período sin indignaciones, puede decir a su país que llega a la más alta Magistratura sin enconos y sin el menor espíritu de venganza. La victoria electoral fue tan completa que no me quedan reparaciones que pedir ni comentarios que formular. He venido a ser por la gran mayoría de mis conciudadanos el Presidente de la República y en tal concepto, mi deber es otorgar los mismos derechos y garantías a los que combatieron y a los que apoyaron mi candidatura; en unos y en otros no veré, sino a compatriotas míos, cuyos intereses comunes debo administrar. Es tal mi desapasionamiento y mi espíritu de concordia, que bien quisiera gobernar con todos los hombres honrados y capaces del país, sin distinción de colores políticos; pero entiendo que es un gran error o una mentira convencional el concepto de los gobiernos nacionales. Si yo organizara mi gobierno en esa forma, haría una cosa completamente artificial, contrapuesta al espíritu de la República que no puede subsistir de verdad sin la existencia de los partidos y el predominio de las mayorías. Rodearme de elementos heterogéneos sería privarme del apoyo de los más adictos de mi partido y crear una complicada oposición que tomaría elementos en los parciales y en los contrarios. Puedo afirmar, sin embargo, que el gobierno que voy a presidir no será oligárquico ni de familia, que en él se observará el peligro de la alternabilidad y el de la incompatibilidad y que ni mi parentela ni la de ninguno de mis colaboradores medrará a la sombra de la influencia oficial. Gobernaré para todos, para el bien de mi país en general, sin ocuparme de política ni de permitir que mis subalternos y auxiliares se ocupen en ella, sino de la Administración Pública; pero gobernaré con los más capaces que sean al propio tiempo hombres de trabajo y amantes del progreso de entre mis amigos, que son los que pueden estar mejor identificados conmigo por la paridad de ideales y la semejanza de aspiraciones. No veo otro modo de ajustarme a la verdad de las cosas y de las situaciones, de ser justo y de alcanzar para mis gestiones la mayor eficacia.

Sólo la perturbadora pasión o un pesimismo refinado podrían desconocer los muchos y grandes beneficios que hemos alcanzado con la independencia nacional. Vinimos a la vida de las naciones en medio de la abundancia; la obra portentosa del Canal en nuestro territorio, ligada a la independencia, aumentó nuestros recursos; y la presencia de los americanos aquí, cerca de nosotros, nos hizo conocer los adelantos de la higiene moderna y aseguró nuestras libertades

locales. Sin embargo, no hemos hecho todo lo que deberíamos haber hecho. Estamos en materia de organización, salvo el establecimiento de nuestra autonomía, tal como salimos del régimen de Colombia, careciendo de archivos nacionales con el atrasado Código Civil de ese país, con la anticuada ley de timbre y de papel sellado que nos dejó, con sus mismas estacionarias leyes administrativas y con el incalculable fárrago de embrolladoras disposiciones judiciales que hacen costosa, retardada y casi nula la administración de la justicia. Hay servicios públicos, como el de la jurisdicción contenciosa administrativa, tan importante para la protección y defensa de la Hacienda Pública y para la regularización de sus relaciones con los intereses de los particulares, que no se conocen; otros, como el Registro de la propiedad, que son deficientes, y algunos, como el problema de la reforma de las ordenanzas municipales, que están planteados y cuya solución es indispensable. No tenemos ninguna legislación sobre Bancos, tan necesarios para centuplicar con el crédito las energías de un país y fomentar su producción; los ferrocarriles comienzan ya a surcar nuestras selvas y a ninguna regla se les ha sometido; y por último, hay instituciones fundamentales, como la del Cuerpo de Policía de Orden y Seguridad, que debe ser un amparo y no una amenaza para los ciudadanos, en las que hemos retrocedido tristemente. De todo este cuadro desconsolador de nuestra pereza o de nuestra impericia, no hay nada que alarme tanto como el loco despilfarro en que hemos vivido, malgastando los abundantes recursos con que hemos contado; y la revelación que hemos hecho de la incapacidad para conducirnos como gobierno republicano, necesitando, como hemos necesitado ya por dos veces, las dos únicas en que ha ocurrido la transferencia legal del poder de unas manos a otras, de la intervención benévola de los Estados Unidos que evitó conflictos trascendentales y que ha hecho que se cumpla el precepto constitucional de la alternabilidad en plena paz y que nos libró de que viéramos apoderarse del mando al más hábil matador o al mejor conculcador del derecho del sufragio, a imitación de otros países en donde los gobernantes se encariñan con el mando o lo consideran como propiedad suya, prefiriendo tener por modelo los vulgares usurpadores que ha habido en el mundo, a seguir el ejemplo desinteresado y noble de los que pasan sin dolor ni despacho de las alturas del capitolio a las faenas fortalecedoras del campo.

Tiempo oportuno me parece ya de ponernos, seria y concienzudamente a la obra de la regeneración del país y de asumir con verdad los grandes deberes de la vida republicana independiente que quisimos adoptar cuando nos separamos de Colombia. Es imposible seguir viviendo en la imprevisión, como hasta ahora lo hemos hecho. La obra de la apertura del Canal que aumenta nuestro territorio, con los insumos que estimulan nuestra producción y con importaciones valiosas, está para concluirse y tenemos que evitar que ese día sea como dijo el Presidente Taft en cierta ocasión, aquí, entre nosotros, la puesta del Sol en el ocaso, como lo sería, en efecto, si continuáramos siendo poco cautos, despilfarradores y frívolos y si no nos preparáramos desde ahora para aprovechar lo que quede sobrante de esa gran obra -- materiales para puentes y ferrocarriles, elementos sanos de población y brazos vigorosos -- que se alejarían de nuestro suelo si no supiéramos retenerlos.

La amistad de los Estados Unidos, de la cual hemos tenido valiosas muestras, puede no ser eterna, extinguirse al fin y en nuestra falta de ideales y de nuestro poco tacto para gobernarnos, podría también ocurrírseles poner dificultades a nuestro país y provocar la bancarrota hacia la cual parecemos marchar, asumiendo francamente ante el mundo la responsabilidad de nuestra conducta, que nos pertenece hoy por dominio eminente y soberano. Los intereses que los Estados Unidos tienen en el corazón de nuestro territorio, en la faja que les cedimos, son arrolladores y no habrá dique capaz de contenerlos y que les impida desbordarse y ahogarnos si por desgracia, hacemos poco caso de las amenazas de un desastre financiero y no aprovechamos las sabias lecciones que nos han dado con su intervención en los días de elecciones. Aceptemos las cosas como son y reconozcamos que, además de amigos de los Estados Unidos, somos coasociados en la colosal obra del Canal; comprendamos la responsabilidad inmensa que tenemos al lado de tan grandes, y envidiables derechos, que otros pueblos quisieran poseer para ellos, de velar por la conservación y por la defensa de esa gran obra y procuremos hallarnos el día de la inauguración de ella en condiciones tales de prosperidad y de orden que esas condiciones correspondan a nuestros nuevos y brillantes destinos.

Con ese fin, mis propósitos se dirigían, sobre todo, a trabajar sin descanso por fundar el orden administrativo en el país, estableciendo el desconocido imperio de la Ley, y junté al orden administrativo, el orden fiscal, acabando con el lujo de nuestra administración, suprimiendo empleos inútiles y trabajos públicos innecesarios y sin importancia y vigilando de la manera más estricta para que la colecta de las rentas públicas se haga debidamente a fin de conocer con exactitud los recursos fiscales con que el país cuenta y organizar entonces, sobre base sólida y permanente, las finanzas nacionales. Mis propósitos se dirigirán del propio modo a introducir ciertas reformas que la experiencia aconseja, en nuestra Carta Fundamental, entre otras cosas y como la principal de todas, la de prohibir de un modo absoluto la reelección de la persona que ocupa la Presidencia de la República o ejerza el Poder Ejecutivo. Sin duda, con esta prohibición, no cesarán las agitaciones electorales que son saludables como movimientos de las democracias, cuando no las promueve la imposición oficial; pero si se le cortarán las alas a la tentación desalentada y frágil: y con esto y con que la policía no delibere ni vote, que ha de ser igualmente objeto de una ley, con la resolución inquebrantable de no violentar las opiniones políticas de los empleados públicos, de no aplicar las rentas nacionales a labores electorales, ni franca ni disimuladamente, y de conseguir, en fin, que las autoridades sean durante la campaña electoral estrictamente imparciales, quedará cerrado para siempre el período de las intervenciones en el país; se conjurará el peligro de la ocupación americana y la República será una verdad entre nosotros y no una farsa irrisoria como hasta hoy.

Creo que bien podemos aspirar a hacer de nuestro país, tan admirablemente bien situado en el centro del mundo, y con nuestros hombres tan virtuosos y capaces como los pudo haber en la antigua Roma, una Suiza americana por el respeto de todos los derechos, refugio de todos los tristes y de todos los proscritos de otros pueblos menos libres y menos felices que el nuestro.

En materia de fomento y de obras públicas se ha hecho bastante. La República ha gastado millones y ha dotado al país de algunos edificios públicos de importancia, de una docena de puentes y de dos o tres caminos que merecen ese nombre. Los edificios para escuelas se levantaron improvisadamente sin consulta de la arquitectura y de la

higiene escolar; pero al fin pudieron ser alojados en ellos de doce a quince mil alumnos que clamaban por instruirse y por saber. Nada de eso es censurable, más adelante esos errores se corregirán; pero cabe ya enderezar mejor nuestros empeños. Lo que más necesitamos, lo más imperioso y urgente, es tener agricultura en el país, porque la primera necesidad del hombre es la de alimentarse, y la agricultura es la que nos da el principal sustento obtenido del laboreo de las tierras. A las nuestras casi nada les arrancamos de lo que constituye ese sustento. Vivimos de otras artes. Durante casi un siglo de existencia, desde nuestra separación de España, por no contar las épocas coloniales, nos hemos sostenido con el precio de nuestra envidiable situación en el Globo.

Cuando el descubrimiento y explotación de los placeres de oro de California, no construidos los ferrocarriles del Oeste de los Estados Unidos, nuestro Istmo fue el paso obligado de los mineros, de los aventureros y de los colonos americanos, y vivimos cobrándoles a todos el peaje excepcional que nos acordó la Providencia. Posteriormente, fue construido nuestro ferrocarril de Panamá a Colón, y todos los habitantes de la costa del Pacífico en Centro América y en Sur América adoptaron nuestra vía y nos pagaron por ella pingües cantidades. Por último, vino el Canal francés y tuvimos con él una época de auge y de abundancia, y ahora estamos contemplando la finalización de la obra portentosa que ha entretenido con más seguridad nuestro comercio y nos ha dado, en cierto modo, la subsistencia. Con la terminación de esa fuente de vida que vemos agotarse, pongámosle, pues, término a este género de existencia precaria, inestable y artificial que nos proporcionan los demás y aspiremos a tener vida propia. Nuestras tierras son muy fértiles por todas partes. Las mismas llanuras de Antón o las del Santamaría que parecen al viajero fatigado que las cruza, arenas estériles, como le parecieron a Darwin las pampas argentinas cuando las recorrió en busca de osamentas antidiluvianas, se convertirían en oasis de verduras el día en que hábiles trabajos de irrigación derramaran en ellas las aguas de los mansos ríos que las cruzan casi a su propio nivel. Estamos en este punto más atrasados que ningún otro pueblo de la América: amenazados, además, por los apremios de la miseria. Quien contemple nuestro Panamá bullicioso, no podrá creer en estas afirmaciones; pero a la República no hay que verla en el tumulto de estas calles, sino en los pueblos y en las aldeas de nuestro interior, en donde la pobreza toca las lindes de la desolación. Este es el país

señalado del adagio español a donde va el buey robusto, cachazudo y fuerte, y no ara, y con esto queda dicho todo ¡Y sin embargo, tan sencilla y segura como sería la transformación de esta escasez en abundancia y de esta desolación en alegrías y en felicidad! Sin volver a los días de encantamientos, bastaría, en efecto, que la agricultura, que divinizaban los pueblos de la antigüedad por el modo sorprendente como transforma los elementos de la Naturaleza en succulentos granos y en sazonados frutos, a la manera de una hada de los cuentos de infancia, tocara con su varilla de hierro los yermos y los campos desolados de nuestro país. El fenómeno de tales transformaciones mágicas no pertenece ya a los libros de la leyenda. Hagamos el ferrocarril de Panamá a David y lo veremos realizado. La escuela económica de Adam Smith y de Juan Bautista Say sostiene que los ferrocarriles no deben construirse, sino en aquellas comarcas que estén de antemano pobladas y que produzcan suficientemente para alimentar el tráfico con la exportación. Todavía hay discípulos de esos sabios; pero andando el tiempo, se ha establecido una escuela nueva que sostiene lo contrario, esto es, que el ferrocarril sirve para atraer la inmigración y asegurarla, para poblar las comarcas despobladas y para que los hombres produzcan en abundancia. ¿Cómo podrían poblarse las selvas, en efecto, si los hombres no tienen caminos para penetrar hasta ellas? ¿Cómo ni para qué sembrar y amontonar cosechas en apartadas comarcas si no hay medios de extraer de ellas los productos?

La Economía Política es una ciencia experimental y cuando en tiempos de Adam Smith no fue posible hacer comparaciones de unos métodos con otros, más tarde esa posibilidad se hizo general; hoy se puede ver en el Brasil, por ejemplo, cómo los ferrocarriles cruzan por las selvas vírgenes y espesas, descuajando los montes y poblando las soledades. A través de las pampas sin límites de la Argentina ha sucedido otro tanto: en un desierto que la locomotora atraviesa, van quedando a la orilla de los rieles las alquerías y las granjas y las nacientes ciudades. En los Estados Unidos hay un ejemplo palpitante con los ferrocarriles del Oeste. En materia de caminos de rieles, que son las comunicaciones más cómodas, más, rápidas y permanentes, hasta el tranvía es un bienhechor incomparable. En Kingston, Jamaica, en Recife o Pernambuco, en Santiago de Chile y en muchas otras ciudades, ese medio urbano de comunicación produce el fenómeno admirable de poblar, prolongando las ciudades, embelleciendo los suburbios,

sacándolas de éstos a los ejidos y levantando al lado de sus rieles quintas, huertos, jardines y palacios. He aquí por qué me interesa tanto el ferrocarril de Panamá a David y por qué haré todo cuanto esté de mi mano por llevarlo a cabo. Él será indefectiblemente la redención de nuestro país, atraerá la inmigración tan necesaria, confortará la Nación, consolidará la propiedad rural, dará acueductos a nuestras ciudades, facilitará la creación de bancos y contribuirá a hacer de nuestra República la tierra vislumbrada en sus sueños patrióticos por el Genio de la independencia Sudamericana.

De nuestros servicios administrativos, ninguno tan respetable, tan importante ni tan sagrado como el de la Instrucción Pública. El crecimiento y desarrollo físico, moral e intelectual de nuestros niños y de nuestros jóvenes debiera ocuparnos un poco más. Sabido es que el hombre llega a ser lo que queremos que sea, modelándole desde su tierna infancia. Los aborígenes de América, del África y de Oceanía solían darle a la cabeza de sus hijos la forma que les venía en antojo, ajustándola a moldes caprichosos. Los chinos impedían el crecimiento de los pies de sus mujeres con hormas, para que no caminasen. Más adelantados que estos, en la antigua Grecia hubo pueblos guerreros en donde se educó a los hombres a ser sufridos, sobrios, fuertes y valientes. Otros, en donde se les educó a hurtar con habilidad y fueron consumados ladrones. En Egipto, el predominio de la clase sacerdotal enseñó a adorar un cocodrilo o un buey. En Tiro, los jóvenes eran comerciantes: en las islas del Mar Egeo, marinos que leían las descripciones de Turquía o la de Francia del tiempo de los Capetos; se puede asombrar de los efectos que produce la variada educación en el hombre. Quienes eran ágiles de piernas o sabían manejar el arco; quienes eran eunucos o histriones; quienes, abyectos o ruines, y quienes, en fin, asesinos redomados, envenenados o infames. La dirección primera es decisiva en los destinos humanos; la moralidad está en los hábitos o costumbres; los actos repetidos constituyen el vicio si son malos. Y si son buenos, la virtud. Nunca está de más repetir tan sencillas verdades.

Lógico ha de parecer, pues, que nuestro país pueda vivir en paz y dentro del orden, enseñándoles a los hombres desde niños a respetar las creencias religiosas y las opiniones políticas de los otros, todos los intereses creados y todas las aspiraciones legítimas. El derecho humano

es eso. Claro es también que para que nuestro país prospere, le bastaría tener hombres fuertes y sanos, amantes del progreso y del trabajo, y para que perdure, que pueda disponer de ciudadanos abnegados, decididos, constantes, leales y valientes. He aquí la razón principal por la cual la instrucción pública no ha de ser sólo aprendizaje de las artes y de las ciencias, sino educación. Aquellas le dan al hombre las armas o elementos con que ha de salir victorioso en la lucha por la existencia y ésta la que robustece su fe en los grandes ideales del bien, de la patria y del honor. Estoy convencido de que la ignorancia y la falta de cierta gimnasia intelectual y moral, son males muy graves en una República. Por eso me empeñaré en desarrollar la educación nacional, no solamente en el sentido de dar instrucción, sino en el de formar caracteres, y en el vigorizar con noble disciplina moral el fondo de nuestro pueblo. La formación de maestros que sepan instruir y modelar las almas es el problema capital y será, por tanto, el objeto de mis más vivos e intencionados esfuerzos.

No concluiré sin expresar la convicción de que la moralidad política prevalecerá en mi administración, pues no toleraré la menor violación de los deberes legales y morales que contraen todos los que van a entrar a colaborar en mi gobierno. Esta es la ocasión más solemne de mi vida, y es por esa circunstancia el momento oportuno de expresar de modo enfático mi concepto de que las Repúblicas, para vivir y perdurar, han de poseer virtudes serenas e inflexibles. Una República sin virtudes de ese orden, lleva en sí el germen de una rápida disolución, por lo que considero mi deber patriótico más esencial y solemne, establecer el imperio de una moralidad política irreprochable. Yo no permitiré jamás, en cuanto dependa del alto cargo que he jurado desempeñar, la impune trasgresión de las leyes positivas ni la violación de la confianza que deposita en sus servidores la Nación.

EL TRES DE NOVIEMBRE

DISCURSO EN EL CONCEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ

Diógenes De la Rosa

Para mí ha sido encargo difícil el de dirigiros la palabra en este acto conmemorativo del 3 de Noviembre de 1903. La afirmación no es una vacía figura de retórica ni una frase hecha de las que pueblan todos los discursos de circunstancias. Responde, por el contrario, a una realidad actual en mi mente. Encuentro tarea henchida de responsabilidad en hablar a un conjunto de personas que se han reunido precisamente para oír lo que se les dice.

De aquí mi renuencia a disertar en público en la mayoría de las ocasiones en que se me ha hecho la petición o la oferta de ello. No siempre se tiene en el cerebro un pensamiento que articular, una verdad que proclamar o un concepto que postular. Por eso, hablar en público es, para mí, uno de los actos más empeñosos que la vida social reclama. Más en este caso, porque el tema que se acerca a mi examen es a la vez grave e incitante. La fecha que hoy revivimos tiene un valor simbólico para todos nosotros.

Y de ahí la gravedad que lleva adscrita, ¿por qué ningún símbolo vale por su exterioridad, sino por la suma de pasión, de drama, de vida que encierra? Del mismo modo que ningún signo representa nada para el



espíritu si no le agita y vitaliza un significado. Tal ausencia de valor va subvirtiendo, en mi opinión, el sentido de la fecha que conmemoramos. Como ocurre con todos los hechos históricos cuando se dejan abandonados a la fantasía trashumante de los versificadores, cuando se convierten en tópicos para los panegiristas indocumentados, la historia del 3 de Noviembre va quedando sepultada bajo la hojarasca de una fraseología mentirosa y obstaculizadora. La historia va siendo sustituida por el mito. Muy pocos, entre nosotros, se han ocupado en reunir, comparar e interpretar los hechos que comprende el movimiento de 1903. Quizás haya en esto un poco de negligencia y mucho de temor reverencial.

La primera se explica en un medio como el nuestro donde la dedicación al estudio no constituye el coeficiente de la vida colectiva. Pero lo segundo no puede admitirse ni excusarse. No hay nada en la historia que no pueda decirse y nada en la del 3 de Noviembre que deba perderse, soslayarse o silenciarse. Lo que yo me propongo en este trabajo es, ante todo, delinear un esquema histórico de los hechos que desenlazaron en el 3 de Noviembre de 1903, clavando allí la génesis de una nueva etapa en la vida del istmo y en sus relaciones internacionales en cuanto las afecta la política exterior de los Estados Unidos.

Mi intento, por desgracia, quedará ceñido a una doble limitación. La primera es lo incompleto y fragmentario de mi repertorio documental. A pesar de haber adjudicado a la exploración de este erial histórico muchos ratos de mi vivir intelectual, no he podido llegar todavía a un promontorio que me permita aprehenderlo de una sola mirada.

Creo estar bien orientado sobre el camino que concluye en la cumbre vislumbrada. Pero aún me falta mucho trecho que vencer. La segunda limitación la imponen las circunstancias. Se trata de un discurso y no de una conferencia. No sería, pues, apropiado que yo obligase vuestra atención durante un tiempo excesivo. Por todo ello no podré hacer más que un fugaz vuelo sobre este panorama histórico. Vosotros sabréis regar las lagunas que encontréis en mi disertación y apuntar los datos y las fechas de las cuales me vea obligado a prescindir o que cite con demasiada brevedad.

PREJUICIOS EXTREMOS

Dos afirmaciones prejuzgan el concepto y la interpretación del movimiento de 1903. La una, que denominaríamos colombiana, describe la secesión de Panamá como obra exclusiva del oro saxo americano que compró a todos los istmeños a la manera de un enorme lote de esclavos. Es la idea que domina y dirige el libro “La feria del crimen “ de Alexander S. Bacon. La otra, que diríamos panameña o patriótica, es la que presenta ese hecho como resultado también exclusivo del sentimiento nacionalista del pueblo panameño que en un instante de indignación se alzó, con raro unanimismo, para forjar una corporeidad política propia y autónoma. Este es el concepto que motiva los relatos y escritos que todos los años, en esta ocasión, leemos en numerosas publicaciones. Es necesario decir que ambos criterios están descalificados por unilaterales y exagerados. La verdad histórica dice otra cosa.

TRES CAUSAS

Pablo Arosemena refiere la secesión de Panamá a estas causas: la geografía, el régimen de “la “regeneración” y la conducta de los jefes militares colombianos en la guerra civil que soportó el Istmo de 1899 a 1902 y el rechazo del tratado Herrán-Hay por el Senado de Colombia. Yo prefiero resumir esas causas en dos factores y añadirle una más que es, precisamente, el que alejan, con temor y vergüenza insistentes, todos los que escriben sobre este tema. Tres factores convirtieron a producir la secesión de Panamá. Uno es lo que don Pablo nombra precisamente: la geografía; otro, los males, las dificultades, los tropiezos que constituyeron la historia del Istmo durante su adhesión política a Colombia. El último: la expansión del poder de los Estados hacia el Sur y hacia el Pacífico. Muy sucintamente examinaré los dos primeros, porque han sido discutidos in extenso por un gran número de escritores panameños. Sólo el último atraerá bastante mi atención.

VISIÓN DE JUSTO AROSEMENA

Será siempre el estudio más penetrante, nutrido y amplio sobre la cuestión nacional panameña el que publicó el doctor Justo Arosemena en 1855 bajo el título de “El estado soberano de Panamá”. Los artículos

de Ramón M. Valdés y Pablo Arosemena en defensa del movimiento de 1903 y la carta del General Tomás Herrera al presidente Alcántara Herrán en justificación del pronunciamiento de 1840, aportan datos valiosos al asunto. Pero el estudio de Justo Arosemena toma la cuestión desde su origen y la focaliza certeramente desde el punto de vista de la geografía, de la historia y de las necesidades vitales del Istmo. Parece ser una verdad histórica, dice el autor de los "Estudios constitucionales" que la población del Istmo formó siempre una unidad aparte aun desde las borrosas épocas precolombinas. Al menos se puede conjeturar que sí enlazaba de algún modo con cualquier otro sistema étnico, carecía de ligámenes con los que residían al sudeste de este brazo geológico y esto era así por obra del medio físico. El Istmo de Panamá, según los geógrafos, no tiene parentesco geológico inmediato con la cuña contradictoria y dramática que forma la América del Sur. Su espinaza orográfica no entronca, como asegura una información errónea, con el macizo arrogante de los Andes. No parece ser, ni siquiera, la degeneración de aquella cordillera tempestuosa e inescalable. Es una serie de colinas tímidas que apenas ponen una variante sinuosa sobre el plano uniforme de las tierras bajas. Una mancha de bosque indomable interpónese entre el Istmo y el hombro de la América del Sur que parece sustentarlo. Justo Arosemena dice al respecto: Tal es nuestro aislamiento, que toda suposición es igualmente natural, y si una gran catástrofe del globo sepultase al Istmo en el océano, y franquease así la navegación de norte a sur, el hecho no se haría notorio en Cartagena y el Chocó, sino cuando los marinos viesan sorprendidos que sus cartas hidrográficas no correspondían con la nueva configuración de las costas. Hoy mismo, cuando los volcanes de Centro América sacuden fuertemente la tierra, la conmoción se hace sentir en todas las provincias istmeñas, pero rara vez atraviesa los ríos y las montañas que nos separan de las demás que siguen hacia el oriente.

La naturaleza dice que allí comienza otro país, otro pueblo, otra entidad, y la política no debe contrariar sus poderosas e inescrutables manifestaciones. La conquista y la colonización se sujetaron casi siempre a ese hecho geográfico.

El eminente panameño que vengo glosando declara: "La colonia española que en tiempo de Nicuesa se llamó Castilla de Oro, que más tarde se conoció por el nombre de Darién, y que en nuestros días se

denomina, generalmente, Istmo de Panamá, no se gobernó siempre con estrecha dependencia del Nuevo Reino de Granada. Su situación aislada y el haber sido la primera colonia del continente, hicieron que continuara gobernándose por mucho tiempo con sujeción directa de la metrópoli. Muy gradualmente se convirtió en provincia del Nuevo Reino, y acaso no sería aventurado sostener que hasta 1805 no fue cuando en realidad se le incorporó, por la real cédula que fijó los límites occidentales del Virreinato en el Cabo Gracias a Dios". La decisión de los emancipadores de 1821 al incorporar el Istmo al conjunto colombiano, contradujo lo que decretaba la geografía y ratificaba la historia. "No comunicándonos por tierra con las provincias granadinas limítrofes, y sí con nuestros vecinos de Occidente, ¿parecería más racional que el Istmo hiciese parte de la Nueva Granada que de Centro América o que fuese tan independiente como cualquier otra de las actuales naciones de la América Española"? Tal interrogante lo plantea el mismo autor.

¿Qué razones, en efecto, condujeron a los hombres de 1821 a ligarse políticamente a Colombia? Actuaba, sin duda, en su espíritu la imperiosa fascinación que sobre aquella época romántica obraba la figura de Bolívar. Ningún testimonio mejor de la admiración que en ellos encendía que unirse a la nación que el Libertador arrancaba del coloniaje peninsular. Pero aquel motivo sentimental era, con todo, menos poderoso que la razón política. Aquellos hombres intuían, seguramente, el significado de la fatalidad geográfica que desde entonces iba a empujar como una fuerza ciega el proceso de esta parcela de la humanidad. Mientras España dominó la mayor porción del continente, apenas se dibujaba sobre el panorama histórico el rol dramático de nuestra posición terrestre. Carecía de expresión peculiar en el vasto fenómeno del feudalismo español hincado en América. Pero al quebrarse la unidad política del coloniaje en una pluralidad de nacionalidades débiles, surgió como una revelación desconcertante el peligro que para nosotros significaba el hecho de ser el paso más fácil del continente. Nuestras esperanzas y nuestros temores residían en una y misma cosa. El Istmo no podría asegurar su independencia, sino adscribiéndose a una de las naciones más fuertes entre las que habían emergido del sistema colonial hispánico. Entre México y Colombia la razón de proximidad inclinó a los hombres de 1821 por la última.

Desde luego, esperaban de aquella unión todas las bondades posibles.
TESTIMONIO IRRECUSABLE

La esperanza fue ilusionaria. Las ocho décadas de estancia dentro del régimen colombiano fueron para el Istmo una serie de desastres. ¿He de reeditar la requisitoria incandescente contra la administración colombiana que es ya un lugar común de nuestra literatura histórica? No es preciso. Sin embargo, no es inoportuno reproducir aquí el resumen que el doctor Santander A. Galofre hizo de aquel período en un artículo bastante conocido: "Cuando el Istmo, en 1821 selló su independencia y se incorporó espontáneamente a Colombia, abrigaba, sin duda, la convicción de que nosotros no anularíamos sus derechos y su libertad como pueblo, y que respetaríamos siempre la integridad de su gobierno propio. Si faltamos o no a la confianza que los istmeños depositaron en el país, que lo diga nuestra historia en los últimos veinte años y la obra de iniquidad y despojo realizada en Panamá en el mismo lapso.

De dueños y señores del territorio (los panameños) los convertimos en parias del suelo nativo. Brusca e inesperadamente les arrebatamos sus derechos y suprimimos todas sus libertades. Los despojamos de la facultad más preciosa de un pueblo libre: la de elegir sus mandatarios, sus legisladores, sus jueces. Restringimos para ellos el sufragio: falsificamos el cómputo de los votos, e hicimos prevalecer sobre la voluntad popular, la de una soldadesca mercenaria y la de un tren de empleados ajenos por completo a los intereses del Departamento. Les quitamos el derecho de legislar y como compensación, les pusimos bajo el yugo de hierro de leyes de excepciones. Estado, provincias y municipios perdieron por completo la autonomía que antes disfrutaban. Se limitaron las rentas y la facultad de invertirlas. En las ciudades verdaderamente cosmopolitas del Istmo no fundamos escuelas nacionales donde aprendieran los niños nuestra religión, nuestro idioma, nuestra historia, y a amar a la patria. A la faz del mundo, castigamos con la prisión, el destierro, la multa y el látigo, a sus escritores por la expresión inocente del pensamiento. Desde diciembre de 1884 hasta octubre de 1903, presidentes, gobernadores, oficiales y soldados, prefectos, alcaldes, regidores, jefes, militares, oficiales y soldados, jefes e inspectores y ayudantes de policía, la policía misma, capitanes y médicos de puertos, magistrados, jueces de categorías diversas, fiscales, todo bajaba de las altiplanicies andinas o de otras regiones de

la República para imponer en el Istmo la voluntad, la ley o el capricho del más fuerte, para traficar con la justicia o especular con el tesoro; y aquel tren de empleados, semejantes a un pulpo de múltiples tentáculos, chupaba el sudor y la sangre de un pueblo oprimido y devoraba lo que en definitiva sólo los panameños tenían derecho a devorar. Hicimos del Istmo una verdadera Intendencia Militar. Cuando aquel pueblo de trescientas cincuenta mil almas tenía hombres de reputación continental como Justo Arosemena, notabilidades de primer orden y de popularidad casi irresistible como Pablo Arosemena y Gil Colunje, talentos e ilustraciones como Ardila, insignes diplomáticos como Hurtado y celebridades científicas de notoriedad europea, como Sosa, los dejamos a un lado, los relegamos al olvido, en lugar de llevarlos al solio del Istmo para calmar la sed infinita de equidad y de justicia y satisfacer las aspiraciones legítimas de todos los panameños. Semejante proceder hirió el orgullo, la dignidad y el patriotismo de todos los hombres esclarecidos del Istmo, y fomentó, provocó el odio y la cólera de la masa popular.

El resultado de todos estos errores lo estamos hoy palpando. Los últimos veinte años son para los panameños demasiado amargos y crueles, y ellos no querrán en lo sucesivo ser colombianos si han de continuar viviendo bajo el régimen que no les permite ser ciudadanos en su propio territorio". Esta viva y exaltada descripción viene de un colombiano y debe aceptarse como un testimonio imparcial.

LA REVOLUCIÓN INCONCLUSA

Pero quedaría incompleto el examen de este retazo de historia si no ensayásemos una explicación del mismo. La historia viva no puede ser sólo relato. Ha de importar también la crítica. Una causa aparente operaba la mala administración del Istmo por los gobernantes del altiplano: la distancia que los separaba y las difíciles, tardías e irregulares comunicaciones que entre ellos se tendían. Estimo innecesario detenerme en prolijas consideraciones sobre los efectos de este hecho. Suficiente es decir, que dentro del sistema centralista siempre vigente en Colombia no era posible que el istmo fuese gobernado acertadamente ni que los hombres dirigentes de la capital pudiesen enterarse de sus necesidades y proveer a su satisfacción. Otra causa

hay más profunda que debo recoger aquí. Una observación atenta nos enteramos de que los males que saturaban de lacerante dramatismo la vida istmeña matizaban también el paisaje de otras regiones colombianas y de la mayoría de las naciones que surgieron al segmentarse el coloniaje hispánico en América. Y una crítica histórica sagaz nos sitúa sobre la ruta que nos lleva a la clave de este malestar general.

La lucha de las regiones contra el centro es, en efecto, un fenómeno general de la historia hispanoamericana en el siglo decimonono. La tragedia de ese mosaico de naciones llega al oído con una misma tesitura, inconfundible, desasosegada, violenta. Es la contienda de Buenos Aires contra las provincias, de Lima contra la sierra, de Caracas contra los llanos y las comarcas andinas, de Guayaquil contra Quito, de Bogotá contra varios estados entre ellos Panamá. ¿Cuál era el recóndito origen de tal inquietud e inseguridad? No puedo más que exponerlo sumariamente. La revolución de la independencia no llegó en la América Hispana hasta su fin lógico. Quedó truncada y la interrupción se tradujo en la falta de organicidad, en la ausencia de un ritmo uniforme, en el tiempo entrecortado con que transcurre la vida política hispanoamericana en todo el siglo pasado y en parte del actual. La revolución de independencia la hicieron hombres permeados por el pensamiento liberal que animaba las revoluciones norteamericana y francesa. La promovieron y encabezaron ciertos núcleos de criollos más o menos ilustrados, más o menos ignorantes a quienes seguían masas de mestizos, mulatos, negros e indios sobre los cuales se abatía el peso del coloniaje. Pero los que jugaron el rol de jefes, al que llegaron unos por su ilustración y otros a través de sus hazañas guerreras, no apuraron las consecuencias de la ideología que parecía inspirarlos. Habría sido necesario que el régimen feudal español se hubiera liquidado en el punto donde residía su esencia y de donde emanaba su fuerza: en la organización de la propiedad territorial. Y aquí todo permaneció intocado. A los señores feudales llegados de la península, a los encomenderos, a los capitanes detentadores de enormes latifundios, sucedieron en el usufructo y la posesión de éstos, los caudillos encumbrados por las guerras.

Una clase de propietarios fue sustituida por otra. Y cuando quiera que las masas que formaban el substrato social intentaban reivindicar su

derecho a la tierra eran sometidas en nombre de la República que para ellas no podía ser, sino una realidad tan dura e inhumana como la colonia.

No habiéndose transformado el régimen de la propiedad territorial, base de toda la estructura social, no podía cambiar la vida política. El colonialismo siguió subsistiendo en las instituciones políticas, en la convivencia cotidiana, en las costumbres, en el pensamiento y en la literatura. Los caudillos y sus descendientes cumplían papel igual al de los nobles y capitanes españoles. La imitación del sistema federal saxo americano les permitió acrecentar el poder que retenían en las comarcas. De aquí su lucha contra las tendencias hegemónicas del centro. En esas contiendas interminables, libradas bajo la divisa de principios partidistas aparentemente contradictorios, la plebe depauperada actuaba como una simple masa coral que atada al carro de los caudillos se reducía a satisfacer los intereses de éstos y repetir sus declamaciones. Esta es, quizás, la causa más profunda que le ha encontrado a las convulsiones hispanoamericanas del siglo pasado y el presente una crítica rigurosa, laboriosa y desprevenida. Una causa que sedimentaba también en el fondo de la escena colombiana, que se traducía en la miserable situación del Istmo y cooperaba a mantener en ebullición el sentimiento nacionalista istmeño.

Varias veces irrumpió sobre la superficie la fuerza de ese sentimiento: en 1830, 1831, 1840 y 1861. Pero los intentos secesionistas no podían plasmar en una obra segura. El poder material del centro los cancelaba. Lograban articularse trabajosamente cada vez que una conmoción interna en Colombia reventaba o relajaba los resortes con que ésta manejaba la vida política del Istmo. Pero en cuanto el centro adquiría una normalidad relativa, hacia allá gravitaba nuevamente Panamá. Sólo una fuerza mayor que la de Colombia, que pudiese, por lo tanto, supeditarla, conseguiría que el Istmo clausurase definitivamente su unión con la altiplanicie bogotana. Y esa fuerza había venido descendiendo desde el norte en todo el decurso del siglo. Habíase residenciado en Panamá desde la primera mitad del siglo pasado y allí permaneció creciendo hasta que, llegada a un punto decisivo de su desarrollo, convergió con otras corrientes históricas que arrastraron al Istmo fuera del orbe colombiano. Era el desenlace que nos marcaba nuestra fatalidad geográfica.

PREOCUPACIÓN INDECLINABLE

Antes de copiar, en reducidísima escala, la trayectoria de esa gran fuerza histórica que fue el factor inmediato y decisivo de la secesión de Panamá, conviene reseñar la actuación que el gobierno colombiano tuvo en el problema del canal interoceánico. Contrasta rudamente la atención que centraba en este extremo con la negligencia con que miraba los demás asuntos del Departamento. Un buen resumen de esta gestión se halla en el Informe de Comisión Parlamentaria que estudió el Tratado del 6 de abril de 1914 entre Colombia y Estados Unidos, recogido por el presidente de esa comisión, doctor Antonio José Uribe, en su libro "Colombia y los Estados Unidos de América". Dice: *Durante casi toda la última centuria hubo una dilatada y persistente labor de nuestros legisladores y diplomáticos a fin de lograr que la grande vía acuática se abriese, en condiciones de igualdad, para todas las naciones del globo, a través del Istmo colombiano*, en virtud de privilegios otorgados ora a individuos particulares, ora a compañías de distintas nacionalidades, ora a gobiernos extranjeros. En efecto, ya desde 1835, el Congreso Granadino expedía el Decreto de 27 de mayo, por el cual se concedió privilegio a Carlos Barón de Thierry para la apertura de un canal fluvial que uniera los dos océanos por el Istmo de Panamá; el 29 de mayo de 1838 sancionó otro decreto legislativo para conceder privilegio a varios ciudadanos granadinos y franceses; en Decreto de 1° de julio de 1842 excitó al Poder Ejecutivo para que convocase a los individuos que quisiesen hacer propuestas para optar un nuevo privilegio; el 18 de julio de 1851 se concedió este por el Congreso a los señores Manuel Cárdenas y Florentino González con el objeto de abrir un canal que pusiese en comunicación los mares Atlántico y Pacífico, por el Atrato, y en decreto de la misma fecha, se hizo igual concesión a los señores Ricardo de la Parra y Benjamín Beagle para comunicar los dos océanos, uniendo las aguas de los ríos Atrato y San Juan entre los paralelos 5 y 6. La Ley de 1° de julio de 1852 concedió privilegio a los señores Patricio Wills, Juan Henderson y otros, para abrir el canal por el Istmo del Darién, entre el Golfo de San Miguel y la ensenada de Caledonia. En las instrucciones dadas en 1833

por el Secretario de Relaciones Exteriores, doctor Mariano Ospina, al Encargado de Negocios de la República en Inglaterra, don Manuel María Mosquera, le ordenaba que promoviese las gestiones conducentes a que los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia, los Estados Unidos, Holanda y España, tomasen a su cargo la apertura del Canal de Panamá; el Decreto Legislativo de 18 de abril de 1855, hizo una concesión a los señores José Gooding y Ricargo Vanegas para que abriesen el canal entre los paralelos 4 y 8, uniendo las aguas del Atrato y sus afluentes con las que caen al Pacífico; el 25 de enero de 1865 se celebró un contrato para el mismo objetivo con el apoderado del señor Henry Duestbury, contrato que improbió la Ley 60 del 27 de junio de 1866, que encierra las bases que debían servir al poder ejecutivo para celebrar un contrato sobre Apertura del canal, y que ordenó que tales bases se publicaran en los principales periódicos de Europa y Norteamérica, a fin de abrir una licitación en el particular; el 14 de enero de 1869 firmaron en Bogotá los plenipotenciarios de los Estados Unidos de Colombia, doctores Miguel Samper y Tomás Cuenca, con el Ministro Residente de los Estados Unidos de América, honorable señor Peter J. Sullivan, un tratado entre los dos gobiernos para la excavación de un Canal que uniese al Atlántico con el Pacífico, a través del Istmo de Panamá y Darién. El Congreso de aquel año no aprobó el referido tratado, pero excitó al Poder Ejecutivo para que reanudase las negociaciones con el gobierno americano, a fin de que, de acuerdo con las reformas introducidas por el mismo Congreso, se celebrara un tratado definitivo sobre la misma materia. Hízose así, en efecto, y el 26 de enero de 1870 se firmó el nuevo tratado en Bogotá por los plenipotenciarios de Colombia, doctores Justo Arosemena y Jacobo Sánchez y el entonces Ministro de los Estados Unidos de América, honorable señor Stephen A. Hurbult. Discutido este Convenio en la inmediata reunión de las Cámaras Legislativas, se aprobó con algunas reformas y llegó así a ser la Ley colombiana número 97 de julio de 1870.

A pesar de las gestiones de nuestra delegación en Washington, el Senado americano no llegó a tomar en consideración aquel tratado, por lo cual el Congreso de Colombia expidió la Ley 33 de 1876, a fin de autorizar al Poder Ejecutivo para negociar la apertura del canal sobre las bases que la misma ley contiene y que fueron adoptados en el Contrato de 26 de mayo del mismo año, celebrado por el Secretario de

Relaciones Exteriores de la República, doctor Manuel Ancizar, y el apoderado en Bogotá del General Etienne Turr; el tal contrato no se llevó a efecto, pero dio lugar al que se celebró en Bogotá por el General Eustorgio Salgar, Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia, y el señor Lucien N. B. Wise, apoderado de la Compañía Francesa del Canal Interoceánico, contrato que se aprobó por la Ley 28 de 1878, y fue prorrogado por la 107 de 1890, por la 21 de 1892, por el Contrato de 4 de abril de 1893 y por el Decreto Legislativo de 23 de octubre de 1900.

EXPANSIÓN IRRESISTIBLE

“La política norteamericana en el Mar Caribe, dice el internacionalista español, Camilo Barcia Trelles en “El imperialismo del petróleo y la paz mundial”, ha girado en torno a un problema determinante: la cuestión de Panamá; problema que en hora temprana preocupa a los Estados Unidos”. Para entender los motivos y los objetivos de esa política, que con imperturbable continuidad germina en 1826 y logra su fruto en 1903, es necesario recoger los pasos acelerados de la expansión territorial estadounidense. Se ve entonces cómo el dominio saxo americano va avanzando primero hacia el Oeste hasta llegar al Pacífico y luego hacia el Sur hasta convertir el Mar Caribe en un mar interior controlado por Washington. En “El destino de un continente” define Manuel Ugarte a los Estados Unidos como el país de las fronteras movibles. La definición alude a la expansión territorial apresurada que le permitió a la primitiva Confederación multiplicar varias veces su cabida en menos de un siglo. Las 13 colonias norteamericanas que en 1776 surgieron contra la dominación inglesa y siete años después lograban el reconocimiento de Londres, eran una breve cinta de tierra situada entre los Alleghanies y el Atlántico. La encajonaban por el Oeste la Louisiana, posesión francesa, y por el Sur la Florida, perteneciente a España. Pero las fuerzas económicas que gestaban en el seno de aquellos trece estados iban a crecer y a impulsarlos hacia el Oeste. Los elementos de la sociedad capitalista habían conseguido ya romper, en Europa y América, el marco de la economía feudal. La máquina, la técnica y el taller núcleo de la usina, invención europea iban a operar en el suelo americano una revolución irresistible.

Transportados de un continente no exhausto, pero sí muy trabajado, a una tierra rica en potencialidades, transformaron en breve tiempo la base material de la vida norteamericana. El capital excedente cada vez mayor y polarizado en sectores siempre minoritarios empujó a los hombres de las 13 colonias hacia los territorios inexplorados del Oeste. El aflujo de capital humano, los millones de emigrantes europeos, aceleró el ritmo de este movimiento. Un pueblo nuevo fue surgiendo en aquellas tierras que las 13 colonias adquirieron al comenzar el siglo XIX. José Martí describe aquel fenómeno en páginas vivaces. Así fue como obtuvieron de Francia la cesión de la Louisiana en 1803 y de España la venta de la Florida en 1808. Ya mucho antes Hamilton profetizaba la integración de un imperio americano que cobijase a los Estados Unidos, a la América Central y a la del Sur “ en un gran sistema americano, superior al dominio de toda fuerza de influencia trasatlántica y capaz de dictar los términos de un contrato entre el viejo y el nuevo mundo”. Poco después de esas primeras adquisiciones, postulaba el presidente Monroe la doctrina que ha sido insuperable instrumento diplomático de la expansión saxo americano. Y unos años más tarde Henry Clay advierte a los delegados estadounidenses al Congreso de 1826 en Panamá, la importancia de considerar el proyecto del canal a través del Istmo. El pensamiento de Clay era sin duda previsor, aunque inconcreto. No podía ir más allá, porque los Estados Unidos no habían logrado su unidad política. Ahondábase la divergencia entre los estados del Atlántico, sujetos al modo de producción capitalista que reclama el trabajo “libre” o asalariado, y los del Sur, encerrados en una producción esclavista. Las incidencias de esta pugna precipitarían a ambos grupos sobre las tierras adyacentes.

Texas, un estado mexicano colonizado por saxo americanos, se alzó en 1830 contra el gobierno de la meseta y proclamó su independencia. Francia e Inglaterra le reconocieron inmediatamente. Pero un partido anexionista surgió en Texas y en los 13 estados y la provincia insurrecta fue anexada en 1847 por el presidente Tyler. La anexión provocó la inicua guerra México estadounidense que desenlazó en el despojo de la Alta California y Nuevo México.

Los Estados Unidos habían llegado al Pacífico. A poco surgió el oro en California. En seguida apareció ante ellos la necesidad de encontrar o construir una vía interoceánica que acortara la comunicación entre sus

costas. Pero el momento de realizar ese designio estaba lejano. Sobre el Mar Caribe caía la sombra del poderío naval británico. Inglaterra detentaba posiciones estratégicas desde las cuales dominaba el Golfo de México y la América Central. La construcción de un canal por los Estados Unidos significaba el aminoramiento de ese poder, resultado que Inglaterra no toleraría impasible. Los Estados Unidos no podían aún situarse en arreos de combate ante Inglaterra. La Unión debía todavía a Europa las fuertes sumas que había obtenido para aplicarlas a su desarrollo industrial. Lo era necesario pactar con su rival y procurarse ventajas diplomáticas. Lo último es el objeto del tratado que suscribe con la Nueva Granada en 1846 en el cual se acuerdan concesiones recíprocas.

Nueva Granada promete a Estados Unidos que no serían excluidos de la futura vía y le reconoce el derecho de libre tránsito a través del Istmo. Estados Unidos se obliga a mantener la soberanía de Colombia sobre este territorio. El Tratado Clayton-Bulwer entre La Unión e Inglaterra testifica la debilidad de la primera en esos momentos. Ambos países se comprometen a no asegurarse un control exclusivo sobre el Canal por construirse en cualquiera de los istmos centroamericanos: Tehuantepec, Nicaragua o Panamá. El tratado era un mentís a la doctrina Monroe y un desconocimiento de la soberanía de tres naciones hispanoamericanas.

Los Estados Unidos se limitaron a dejar que el tiempo transcurriera sin hacer nuevas gestiones en torno al canal. Los hechos cambiaron bien pronto a *su* favor. Liquidado el problema esclavista con el *vencimiento de* los Estados del Sur, la Unión se lanzó por la vía ancha del industrialismo. El año de 1870 señala el inicio del maquinismo vertiginoso. La industria yanqui empezó a producir en cantidades excedentes del consumo y la nación antes deudora se preparó a exportar capitales. Un suceso renovó las actividades de los Estados Unidos alrededor del canal. Colombia había contratado en 1878 la construcción del canal por Panamá con Lucien N. B. Wise, representante de la Compañía Francesa del Canal Interoceánico. El presidente Hayes envía al Congreso un mensaje en que repite la fórmula de Grant: un canal americano, sobre suelo americano, perteneciente al pueblo americano. Hayes concreta así el postulado que va a normar fatalmente la política estadounidense respecto del canal: “La política de nuestro

país debe tender a la construcción de un canal colocado bajo el dominio norteamericano. Los Estados Unidos no pueden permitir que el dominio futuro del canal caiga en las manos de una potencia europea o de una asociación de potencias europeas; un canal interoceánico a través del istmo americano modificará esencialmente las relaciones geográficas entre las costas atlántica y pacífica de los Estados Unidos y el resto del mundo; tal vía interoceánica constituirá virtualmente parte de la frontera marítima de los Estados Unidos.

Nuestro interés comercial en el canal sobrepasa al de los demás países; las relaciones entre el canal y nuestra prosperidad como nación, nuestra potencia, nuestros medios de defensa, nuestra paz, nuestra seguridad son problemas de interés supremo para los Estados Unidos". Pauta acerada que nada romperá y que conducirá a los Estados Unidos hasta noviembre de 1903.

DECISIÓN HISTÓRICA

Veinte años después, los Estados Unidos alcanzan las vertientes de la meta ansiada. La guerra hispanoamericana de 1898, clausurada con el Tratado de París de 1900, deja un saldo favorable a los Estados Unidos: la posesión de Puerto Rico y Filipinas. La guerra y sus resultados plantearon urgentemente la necesidad del canal. Los hechos facilitaron la satisfacción de esta urgencia. Inglaterra polarizaba sus preocupaciones hacia los problemas que convulsionaban sus posesiones en otros continentes. Después de varias dificultades, Estados Unidos consigue la sustitución del Tratado Clayton-Bulwer por el Hay-Pauncefote de 1901, mediante el cual Inglaterra le deja en libertad de construir el canal bajo ciertas garantías teóricas ineficaces. El Senado estadounidense promulga en 1902 la Ley Spooner que autoriza al ejecutivo para pactar la construcción del canal. Después de algunas vacilaciones, el gobierno de Washington escoge la vía de Panamá. Consigue de la Compañía Nueva del Canal de Panamá la cesión de las obras efectuadas, del material de *construcción* y de los derechos contenidos en el contrato cuya última prórroga caducaba en 1904. Negocia laboriosamente con Colombia un tratado que firma el 22 de enero de 1903 el plenipotenciario colombiano. Tomás Herrán y el secretario de estado, Hay. El Senado estadounidense aprueba el instrumento el 17 de marzo. Pero en Colombia el tratado suscita una

emocionante agitación. Se considera que limita los derechos soberanos de Colombia en el Istmo y que equivale a la entrega del Departamento. El debate en el congreso es apasionado. Unas pocas voces piden la aprobación previendo que la negativa resonará peligrosamente en Panamá. Pero, los opositores no se convencen. De otro lado el encargado de negocios estadounidense, Mr. Beaupré, dirige a la cancillería colombiana notas sucesivas que enardecen más la discusión. La última, del 5 de agosto de 1903, es terminante: "Si Colombia desea de veras mantener las amistosas relaciones que al presente existen entre los dos países, y al propio tiempo asegurarse la extraordinaria ventaja que habrá de producirlo la construcción del canal por su territorio, en caso de ser respaldada por una alianza tan íntima de los intereses nacionales como la que habría de sobrevenir con los Estados Unidos, el tratado pendiente deberá ratificarse exactamente en la forma actual, sin modificación alguna. Digo esto, porque estoy convencido de que mi gobierno no aceptará modificaciones en ningún caso". Fue la extremaunción del tratado. El Senado colombiano lo rechazó unánimemente en la sesión del 12 de agosto de 1903. Pero los Estados Unidos, dirigidos por Roosevelt, no consideraban cancelado el negocio.

¿QUERÍA EL PUEBLO LA SEPARACIÓN?

¿Es verdad que el pueblo panameño deseaba unánimemente la aprobación del tratado? ¿Es cierto que ese estado de ánimo lo disponía a los recursos extremos en caso de un rechazo? La generalidad de los que recuerdan este instante de la vida istmeña contestan tales interrogantes afirmativamente. No obstante, algunos panameños notables de aquella época lo negaban. Entre ellos los doctores Belisario Porras, Carlos A. Mendoza y el señor Benjamín Quintero A. Una ligera meditación puede inclinarnos por la primera tesis. La guerra civil de los tres años había arrastrado al Istmo a una situación agoniosa. En la construcción del canal se vislumbraba como una lluvia áurea que limpiaría todas las miserias. Un pueblo con hambre no discrimina entre los caminos que lo pueden llevar a calmarla. Se lanza por el más cercano, aunque sea escarpado y doloroso. Es de suponer que el

(1) No se debe entender en sentido literal esta frase meramente condicional. La partida de nacimiento de la secesión tiene datos que hasta ahora no han sido descifrados a cabalidad. El movimiento separatista no es, ciertamente, un hijo expósito. Constituye un caso de doble paternidad que se atribuyen, de una parte, Roosevelt y, de otra, los "próceres".

panameño prefiriera la separación a la pérdida de sus ilusiones. Y se separó. Sería inútil relatar los hechos que se produjeron en sucesión atropellada desde octubre a noviembre de 1903. Acogido el plan separatista por algunos panameños de cierta notoriedad,¹ consiguieron la adhesión de varios estadounidenses y luego, por mediación de Bunau Varilla, el apoyo de los Estados Unidos. Los acontecimientos avanzaron a marchas forzadas. El 3 de Noviembre se declaró en la ciudad de Panamá la independencia. El 6, el gobierno de Washington iniciaba relaciones oficiales con los jefes del movimiento. El 13, recibía a Bunau Varilla como enviado extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Panamá y el 18 se firmaba entre éste y el secretario Hay el tratado que recibió sus nombres. El gobierno colombiano ofreció ratificar el tratado Herrán-Hay por medio de un decreto y someterlo a un congreso especialmente “elegido”, si Estados Unidos le garantizaba su soberanía sobre el Istmo. El secretario Hay respondió a Baupré, trasmisor de aquella propuesta: “Habiendo disuelto el pueblo de Panamá, por un movimiento al parecer unánime, su unión política con la República de Colombia y recobrado su independencia y habiendo adoptado un gobierno propio de carácter republicano, con el cual el gobierno de los Estados Unidos de América ha entrado en relaciones, el presidente de los Estados Unidos, de acuerdo con los lazos de amistad que durante tanto tiempo y tan felizmente han existido entre sus respectivas naciones, recomienda con todo interés a los gobiernos de Colombia y Panamá que lleguen a un pacífico y equitativo arreglo de todas las cuestiones pendientes entre ambos”. Era la sanción inapelable. Siete años después se refería Roosevelt a su actuación en el asunto: “Estoy interesado en el canal de Panamá, porque yo lo inicié. Si hubiera yo seguido los métodos conservadores tradicionales, hubiera sometido al Congreso un solemne documento oficial, probablemente de 200 páginas, y el debate no habría terminado todavía. Pero adquirí la Zona del Canal, y dejé al Congreso discutir, y mientras el debate sigue su curso, el canal también lo sigue”.

MIEDO HISTÓRICO

Los hombres que hemos nacido después de 1903 apuntamos ciertos hechos incomprensibles en los sucesos de noviembre. ¿Por qué, verbigracia, se encomendó la defensa y guarda de los negocios del Istmo a Bunau Varilla? ¿No se advertía que este personaje tragicómico

habría de jugar un rol traicionero al país representado? Bunau Varilla cooperaba en el movimiento sólo por interés de vender los derechos y las pertenencias de la Compañía Francesa del Canal cuya mayor parte habían adquirido a precio ínfimo.

Su bolsa pesaba en su conciencia mil veces más que el futuro de cuatrocientos mil hombres. Lo demostró conplidamente al firmar de prisa un tratado en el que todo lo ofreció de propio impulso sin reclamar nada. En un libro que escribió años después, lo declara sin rubor. ¿Cómo, digo, comprender la imprevisión de su nombramiento? Por las circunstancias que obraban sobre los hombres que dirigieron el país en aquellos días. De la relación del señor José Agustín Arango se deriva la certeza de que una densa atmósfera de temor oprimía a los conjurados en la tarde del 3 de Noviembre. El acceso de tropas colombianas al Istmo provocó en la mayoría de ellos un derrumbe espiritual. Sólo a una falta de acuerdo entre dos instrucciones se debió la marcha del pueblo aquella tarde. Es fácil reconstruir in mente esos instantes. En trances tales en que los hombres se ven empujados por fuerzas que ellos invocaron, pero que no pueden determinar ni señorear, los paraliza siempre una especie de miedo histórico. Obra sobre ellos un poder que no saben localizar ni señalar, pero que es siempre dominante, imperioso invencible como el Anankè de los griegos. Todo ese confuso y patético temor dominaba a aquellos hombres que entregaron a Bunau Varilla el destino de un pueblo. Sentían la proximidad del derrumbe y quisieron evitarlo. Los desesperaba también, sin duda, el reclamo insistente del mercader que solicitaba la representación. Pero este linaje de razonamientos puede conducirnos a lejanos parajes. La crítica histórica no consiente conjeturas, sino analiza y explica hechos. Y en este caso, concluye que el 3 de Noviembre de 1903 es el paraje hacia donde se dirigía desde cincuenta años antes la corriente absorcionista de Estados Unidos, que nuestros pueblos depauperados, sin capital, sin industrias, eran incapaces de represar.

¿HEMOS PROGRESADO?

Esta revista histórica, por cuya extensión inusitada os demando excusas, tiene que declinar en un balance ineludible. ¿Los veintisiete años de independencia han traído un aporte valioso para el progreso nacional? La escabrosa pregunta se ha formulado en muchas ocasiones como

esta. Desgraciadamente la respuesta casi siempre estuvo condicionada por las preocupaciones sectarias de quienes plantearon aquella. Yo creo no tener reato para contestar con la objetividad de un observador que explora el predio histórico acicatado por el afán científico de localizar la oculta veta de la verdad. Hay que declarar que la cuestión se absuelve favorablemente por uno de sus aspectos. En cuanto alude al orden material, nuestro progreso es evidente. Evidente, pero no absoluto, ni rítmico, ni proporcionado. Han progresado materialmente y en progresión casi geométrica las dos ciudades engastadas sobre los flancos del Canal. Pero en las comarcas interiores las inquietudes de mejoramiento apenas han rasguñado la periferia de la vida. Sólo ahora se observa en ciertos centros, casi urbanos, una temblorosa reviviscencia. Sin embargo, yo me he acercado al fondo de existencia, he introducido una mirada zahorí en los sitios donde habita la masa de la población campesina, y he advertido aun las características de la vida sedentaria, impasible patriarcal, que está muchas décadas atrás de nuestro tiempo. Todavía resta mucho que hacer a todo lo largo y lo ancho de nuestra campiña y nuestros montes para llevar la vida limpia, exuberante, preñada de ambiciones, a cada uno de esos pueblos y a cada bohío donde viven hombres de cuyo espíritu se ha ausentado el deseo y hasta la aptitud de la irritabilidad que aparece en los más bajos grados de la escala biológica.

UN JUICIO SEVERO

¿Y en el orden político? Quiero limitarme a reproducir aquí párrafos de un ensayo del doctor Eusebio A. Morales que catorce años después de escrito todavía es exacto: "Quienquiera que medite algo sobre la naturaleza y el alcance de nuestros males políticos y sociales tiene que llegar a la conclusión de que nuestro mal más hondo es la casi total ausencia del sentimiento de la nacionalidad en la masa del pueblo panameño. El sentimiento de la nacionalidad es nulo o es débil entre nosotros, porque ese sentimiento no nace ni se desarrolla, sino al calor de dolores y de infortunios comunes, de luchas largas y sangrientas, del sacrificio de preciosas vidas y del martirio de algunos seres predestinados que vienen a ser finalmente los creadores de la nacionalidad, porque ellos han encarnado, condensado y revelado en sus obras, en sus vidas y aun en su martirio los pensamientos incoherentes y las aspiraciones intuitivas de todo un pueblo. Pero

Panamá, país nacido a la vida independiente sin luchas y sin sangre, sin actos de heroísmo y sin el sacrificio de ningún mártir, se encontró súbitamente disponiendo de un bien que no había conquistado con su esfuerzo, y es natural que todavía hoy, trece años después en la independencia, este bien inestimable no sea apreciado en todo su valor.

Entre los mismos promotores del movimiento de separación había hombres que no creían en la permanencia de lo que estaban fundando y para quienes lo esencial era resolver un problema económico inmediato y personal, más bien que reconocer el espíritu y consagrar la existencia de una nacionalidad. Hombres de elevada posición política en el país me han dicho en alguna ocasión:

“Aquí tendremos dos o tres Presidentes, después no tendremos más. Otros me han manifestado su convicción profunda de que esto, es decir, la República, no puede durar mucho. A hombres de representación en el país y en sus partidos políticos les he oído exclamaciones como ésta:

“Antes de permitir que fulano llegue a ser presidente de Panamá preferimos que se acabe el país”. Y por último, en todos los círculos políticos y populares prevalece la creencia de que ningún ciudadano puede elevarse a la Presidencia, aunque para ello cuente con los votos del pueblo panameño, si antes no tiene la simpatía o la venia de los Estados Unidos.

Yo me he preguntado a mí mismo muchas veces: ¿es éste realmente un país, un pueblo, una nacionalidad? ¿Existe aquí un verdadero espíritu nacional digno de ser admirado por los historiadores, cantado por los poetas y transformado en leyenda inspiradora en el hogar y en la escuela? ¿Poseemos como colectividad la decisión enérgica, capaz del heroísmo y la resolución suprema capaz del martirio? Y en el recogimiento de mi propia conciencia, he contestado que sí”.

CAÍDA Y SOLUCIÓN

¿Cómo explicar este apagamiento en la tónica de un pueblo que durante ochenta años tuvo prendido el sentimiento de la nacionalidad? El doctor Morales insinúa la causa: “la facilidad con que el Istmo obtuvo, primero su independencia de España en 1821, y después, su separación de

Colombia en 1903, la hemos pagado con la compensación dolorosa de poseer un organismo nacional anémico, sin espíritu, sin fuerza y sin fe. Yo, que tengo la convicción de las explicaciones económicas, quiero apurar un poco más esta observación. Al oro que llegó en 1903 de los Estados Unidos en pago de la cesión de la Zona, cabe referir el origen de tal decaimiento. Se ha apuntado que el oro de América fue uno, de los factores del estancamiento social y político luego de la decadencia de España. Pareja conclusión puede deducirse respecto de Panamá. El dinero, instrumento de cambio, no siempre es signo de riqueza. Lo es cuando resulta de la actividad productora que ha incrementado los ingredientes materiales de la vida y estimulado su circulación. Pero un chorro de oro como el que recogimos en 1903, que no resultaba de nuestro trabajo, ni era índice de nuestra potencia económica, ni acumulación de nuestra tarea productora, tenía que traducirse en una prosperidad ficticia y eminentemente aleatoria. Fue un golpe de fortuna, y la fortuna no suscita energías ni las vivifica.

El remedio está, pues, en este mismo orden. Lo que precisa, para prescindir de consideraciones minuciosas, es una reorganización de nuestra vida económica que resguarde nuestros elementos inexplorados, despierte iniciativas, levante y coordine esfuerzos. Esta es la más firme y segura política, dijo el genial pensador alemán es "economía concentrada". Todas las demás elucubraciones sentimentales, abstractas, "idealísticas", son mera pirotecnia verbal.

OCTUBRE, 1930

EL PANAMEÑO Y LA NACIÓN*

Roque Javier Laurenza**

EL PROBLEMA DE LA NACIÓN

Me perdonarán ustedes si acaso comienzo por valerme de unas expresiones perogrullescas. La perogrullada, después de todo, es una verdad que salta a la vista, pero que nadie toma en cuenta, aunque se valga de ella, como los cubiertos cuando estamos en la mesa familiar, frente a la sopa succulenta o al lomo aromático. Reparemos, pues, durante un segundo en este tenedor que forman las sencillas palabras siguientes: El problema de la nación panameña consiste, nada más ni nada menos, en que la nación aún no es problema para los panameños.

La solitaria meditación de unos cuantos, incluyendo la trágica de Lasso de la Vega, no ha rebasado nunca los límites de sus capillas respectivas y tiene aún algo del murmullo de una religión en el temblor y la sombra de las catacumbas.

Se dijo antes que toda la vida humana está llena de problemas y es, en sí, problema. En alguna parte, Ortega y Gasset dice que “ la vida es algo que se hace hacia adelante”. Y es verdad. La misma palabra problema quiere decir, en su subsuelo etimológico, echar algo hacia delante. La chispa del deseo enciende nuestro motor mental. Pensamos. Nuestro ser está marcando el paso, actuando ya; decimos lo que queremos y vamos a realizar y acordamos cómo realizarlo; proyectamos nuestra acción y ejecutamos lo pensado. Hemos pasado de la subjetividad al plano de la experiencia real. En dos palabras, nos hemos desplazado, echando nuestra vida hacia delante.

Y la nación, ¿no es ella, acaso, también, vida? ¿La vida de todos los que viven en ella y, por consiguiente, una vivida por todos? La vida del hombre consiste, según el criterio filosófico que me sirve de máscara de oxígeno en el fondo de estos problemas, en el yo y la circunstancia. En efecto, mi vida de este instante consiste en el hecho de que mi

(*) Conferencia dictada en el auditorio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, el 16 de julio de 1957. Tomado de la Revista Nacional de Cultura, 2da época, diciembre de 1985.

(**) Pensador y crítico panameño.

persona está en una tribuna, y en que, desde ella, estoy haciendo algo que es decir mis pensamientos. A esta faena me ha traído mi vocación y me lleva al destino que resulta de la suma de mi yo y las circunstancias. Hay, pues, correspondencia entre mi ser y mi hacer de este momento, y lo que hago es auténtico vivir de hombre. Por su parte, la nación es el yo que corresponde a esa gran circunstancia que es la historia. Y vida nacional auténtica es aquella que, hundidas las raíces en el pasado, tiende sus ramas hacia el porvenir, en una cabal existencia de persona, que proyecta hacia algo su hacer consciente, hacer algo que está de acuerdo con su ser, etc. Pero la de la nación, como la del hombre, no es vida cuando es simple estar físico, en un punto del espacio, o corcho a la deriva por aguas desconocidas o cuando el hacer no es su hacer, su vocación en una palabra. Es decir, no hay vida nacional, de nación, cuando ella se constituye un problema, y no es vivida como tal problema. Y así sabe concebir que un país sea ya una posibilidad de nación y no sea nación, efectivamente. Es el momento en que el país, con su posibilidad nacional en él, está en un remanso del río de la historia, la proa hincada en la arena de la orilla, mientras su casco es sacudido por el torrente del destino que urge y que, con sus ondas insistentes, quiere decir a la nave inmóvil que su misión es navegar.

Y yo me complazco, una vez más, en verificar la milenaria virtud de las metáforas, fuente de exactas definiciones.

¡La nación como nave y el ciudadano como marinero! Aquí tenemos, en los términos de una simple imagen naval, la fórmula exacta del problema. La nave lleva al hombre, al ciudadano, hacia el puerto de su destino trascendental, en tanto que pueblo, raza, etc.; pero la nave no puede ir a ninguna parte si antes el marinero no cumple con las tareas inevitables del arte de navegar: calcula la posición de los astros, mide el fondo de las aguas y traza el rumbo entre los paralelos y las longitudes.

Hay quienes piensan que este complejo histórico que llamamos nación es algo que está ahí, a la altura de un tiempo determinado, al cual los pueblos llegan, como a la madurez el hombre en su discurrir biológico. La nación, sería, pues, según esta tesis teñida de romántica confianza en el progreso, algo que acontece en el plano de la pura mecánica social, en la periferia del hombre, como construcción hecha ex profeso en cuanto aparece la unidad elemental de la lengua, la religión, la raza y las costumbres. Otros, como mi ilustre amigo José Isaac Fábrega,

hablan de una nación que “se recibe y se canta”. “penetra en nuestro yo personal, asimilada plenamente por nuestra cultura”, y además, insisten en la importancia esencial de la comunidad de la lengua, la religión y las prácticas sociales. ¿Y dónde queda, entonces, el fenómeno suizo? ¿Y el belga? En un caso, tenemos tres razas, tres religiones e innumerables sectas, tres lenguas famosas y un diario dialecto superior; y en el otro, dos pueblos antitéticos unidos, en cambio, en un todo nacional fuerte y actuante. ¿Cómo? ¿Por qué?

Sin embargo, es posible que mi tesis se aleje de la de Fábrega en lo puramente metódico y en el vocabulario. Fábrega se sitúa en un punto periférico y desde una perspectiva de largo alcance, contempla el tembloroso hormigueo del problema. Yo, en cambio, por obligada táctica de miope, he tenido que acercarme a la extraña antológica del hombre que vive el problema, que es el problema. Es la mía una perspectiva casi filosófica y la de Fábrega, una perspectiva política de hombre de Estado.

Las tenazas necesarias

Con todo, entre su rica prosa, Fábrega ha puesto una cita del pensador alemán Georg Jellinek, de cuyo vientre de Kangarú, van a saltar, una tras otra, las razones de mi tesis. “La nación es más bien algo esencialmente subjetivo: esto es, la característica de un determinado contenido de la conciencia”, dice el grave profesor, y luego añade exegéticamente: “La unidad subjetiva de la nación es, por su naturaleza, el resultado de una cultura elevada”. ¡Por aquí, señoras y señores, anda la cosa!

Naturalmente, estas dos frases citadas tienen un sentido filosófico y están compuestas con vocablos filosóficos, de modo que hay que triturarlas, con las tenazas correspondientes, para extraer de ellas denso y abundante jugo germánico.

En efecto, la nación no es “asimilada por la cultura”, ni “penetra en nuestro yo personal”. La nación es cultura y sale de nuestro ser, como suprema flor de la conciencia. La nación tiene raíces antológicas y es objetivamente, cultura, ya que cultura es el conjunto de las formas que sirven para descubrir valores, como vida culta es aquella que transcurre dentro de la vigencia de esos valores, y que se desenvuelve de acuerdo

con ellos y por ellos. Así la nación es una objetividad de la conciencia como suma de los valores descubiertos por ella: cosa que nace en el hombre, que él vive, como intuición, como razón y como experiencia, y que existe, por lo tanto, como idea, como vivencia y como devenir, que es decir historia. Por ello, precisamente, la nación es la más alta manifestación de la vida social del hombre, porque si el hombre, en las etapas superiores de su existencia, produce la cultura y vive en la cultura en las formas superiores de su cultura, produce la nación y vive en la nación.

Aquí se hace necesario descender un poco en la entraña del problema.

Patria y nación

El hombre, al encontrarse en el mundo, es acicateado por una serie de urgencias vitales de carácter somático, fisiológico, etc., en el plano de los impulsos y las causas elementales. Luego encuentra, en relación directa con esas urgencias primarias, la tácita emoción de la solidaridad de la especie. Es el momento en que su alma amanece a los efectos, a lo que Fábrega con exactitud llama “querencias”, el apego a la tierra nativa, la conformidad con el paisaje circundante, con todo lo que es de ese mundo-hombre y cosas donde él encuentra los medios de subsistencia, la satisfacción de sus necesidades biológicas. El amor a la patria nace en esta zona auroral del alma, esa emoción que Fábrega describe hermosamente, diciéndonos que es “la tierra física donde se hallan, hechos, cruces en las tumbas, miles y miles de árboles que fueron, y miles de árboles que son, para tornarse en cunas”. En otras palabras son los pedazos de la existencia que están, como Miró decía, envueltos en jirones de amor o de dolor.

Ahora bien, al examinar este mundo y los destellos del alma de quien lo habita, se observa que es y que son consecuencia directa de las urgencias vitales inmediatas.

Pero luego, viene una etapa superior, ya alcanzadas ciertas formas básicas de la vida humana, en que el hombre hace el descubrimiento radical de que si vida es vida para algo cuya vivencia es, precisamente, lo que constituye su vida de hombre: es decir, el descubrimiento de que el auténtico y único destino humano es vivir para y de los valores, descubriéndolos, recreándolos, y ajustando su vivir al hecho de la existencia de esos mismos valores. Y es aquí cuando surge entonces,

como el aroma de las flores maceradas, la posibilidad nacional, el fenómeno excelso de la nación que no consiste en el imperio coercitivo de las leyes, esas como reglamentos de tránsitos, sino en la plena vivencia ética de la ley. Porque una auténtica nación es aquella en la cual por el juego armónico de voluntades y conciencias, si desaparecieran los semáforos de las encrucijadas, aún así el orden público se mantendría, porque cada ciudadano lleva con él un sistema inexorable de señales rojas y verdes.

Ahora bien, no es verdad que una nación auténtica esté constituida por la presencia decisiva de minorías potentes, las que imponen la tónica de la vida social. Y ya que se dice esto, no está de más observar que es, precisamente, después del Renacimiento, al extenderse la cultura y formarse las grandes minorías cultas, cuando aparece la nación moderna.

Se equivocan, pues, quienes piensan que la nación sólo es posible cuando la totalidad de los habitantes de un país ha comprendido que forma una unidad racial, idiomática y religiosa, y participa de las grandes creaciones artísticas. Esto es olvidar que España e Italia son ilustres naciones y que, sin embargo existen en ellas miles y miles de hombre que ignoraban la existencia de San Juan de la Cruz y de Velásquez, de Piero della Francesca y Benedetto Croce.

La cultura

Conviene recurrir a la anécdota. Las anécdotas suelen servir, como los datos estadísticos y las fechas colgadas al pie de las palabras, a manera de lastre, para que el globo verbal no se aleje y pierda de vista la tierra de la verdad.

En una tarde de 1948, me encontré con unos amigos suramericanos e italianos en el rectángulo ilustre de Piazza Novana, en la capital italiana. La conversación se hizo animada y giró en torno al estilo de las fuentes de la plaza. Junto a nosotros, un grupo de bambinos jugaba, llenando el aire con su exuberancia lúdica. De pronto, uno de ellos, se acercó a la célebre fuente de los ríos, obra de Bernini, metió la breve cabeza en el chorro de agua fresca, que mandaba de los belfos de mármol de uno de los caballos del grupo escultórico, y luego, haciendo de sus manos una concha propicia, bebió abundantemente.

He aquí una imagen perfecta del mundo de la cultura, del universo de la nación, visto en dos de sus dimensiones. Porque el grupo que reflexionaba sobre las formas estéticas, y vivía, por tanto, el valor que en ellas encontraba bajo el dorado sol de la tarde de Roma, era la minoría que vive en la cultura; y, por su parte, el inquieto bambino era el pueblo que vive de la cultura. Y así, mundo culto es aquel donde es posible enriquecer el espíritu con la vivencia axiológica y, al mismo tiempo, como el párvulo romano de la anécdota, satisfacer una necesidad elemental como la sed en una fuente cuyas formas han sido transformadas en arte por la virtud suprema del estilo.

Las coartadas

En realidad, ni la existencia de un quiste alienígena en un flanco del cuerpo panameño, ni el peso muerto de las tribus inertes de cunas, guaymies y chocoes, ni el incesante apetito de los buitres fenicios, pueden ser considerados como obstáculos decisivos del progreso moral de Panamá.

En su conocida tesis, Fábrega establece una jerarquía panameña, una especie de pirámide construida con tres clases de istmeños. En la base de ella, Fábrega coloca a la muchedumbre pasiva de los indígenas y a los hombres de alma extranjera; y en la cúspide, unos panameños capaces de sentir, captar y recibir a la nación, según él dice.

Ahora bien, en Panamá no existe una clase dirigente absoluta, totalitaria y excluyente. La verdad, en cambio, es que existen clases dirigentes, apenas separadas por leves y abordables muros, y dentro de ellas algunos hombres y contados grupos que sí sienten, comprenden y sostienen la idea de nación.

El hecho real y evidente es que el hombre típico de estas clases dirigentes posee una maquinaria gnoseológica defectuosa y es un ser incompleto, cuya inauténtica vida transcurre en el plano elemental de las urgencias vitales.

De aquí, por ejemplo, la ocurrencia de que nuestro Estado, creación amorosa de esos hombres y grupos nacionales escasos sea, a veces, un Estado antinacional, como observó agudamente Lasso de la Vega, por la simple y buena razón de que es un instrumento del hombre típico. Aunque en una conferencia de esa índole no son necesarias las

alusiones con notas, conviene, sin embargo, señalar, al paso, que la presencia en Panamá de una masa de forma y contenido extranjero se deba a que ella fue mantenida entre nosotros, porque servía a las urgencias vitales del panameño que por ellas se caracteriza y se define.

No. El panameño típico de las clases dirigentes -y estas clases dirigentes, como ya ha quedado en claro, van del industrial al periodista pasando por el técnico y el negociante- no han llegado a la concepción nacional. Y no hay que confundir la nación con la patria, que es simple afecto y cosa del mundo de las urgencias vitales, virtud al alcance de todos, húmedo y tibio seno material de las "querencias", que en nuestro caso suele ser excusa de deficiencias y desmayos. Es conocida la coartada de la limitación geográfica, la pobreza de medios y la pequeñez demográfica.

Vituperio de un verso famoso

Por caprichoso destino, los versos más célebres de la poesía panameña sirven de tácita justificación de nuestros males:

Oh Patria tan pequeña, tendida sobre un istmo...
Quizás fuiste tan chica para que yo pudiera
llevarte por doquiera dentro del corazón.

Si no fuera a mutilar a la musa panameña, habría que encerrar a estos sonoros alejandrinos bajo siete llaves como pedía Ganivet que se hiciera con el sepulcro del Cid. ¿Quién puede negar que el panameño lleva la patria en el corazón? Lo grave y ello constituye nuestro problema es que el hombre típico está dispuesto a morir por la patria y no sabe aún vivir para la nación! Y necesitamos que, así como responde, unánime, a la cita con la patria, responda al llamado de la gran patria que es la nación. Porque no hay nación sin patria, claro está; pero la patria es un camino hacia la nación, una etapa decisiva y fundamental en la conciencia que crea el complejo histórico nacional, pero una etapa, un medio, no un fin. Y ahora se trata de la nación, y si la patria se lleva en el corazón, la nación se lleva en la cabeza, que es el centro de las objetivaciones axiológicas con las cuales se concibe y levanta a la nación,

La minoría nacional

Ahora bien, si todo esto es así, ¿cómo se explica que Panamá sea a veces una nación cabal y que, frente a determinadas circunstancias, piense y actúe como una nación auténtica? ¿Cómo pueden conciliarse la negativa y la afirmación, siendo las dos justas? La respuesta es sencilla: Como el Jano mitológico, Panamá tiene dos caras. Voy a explicarme:

Desde hace mucho tiempo, de Justo Arosemena a nuestro días, existen en Panamá figuras solitarias y grupos aislados que han concebido a la Patria como nación y la han creado y mantenido como tal en su conciencia. Algunas veces, esas figuras o esos grupos ejercen el poder público o parte de él, y van dejando, entonces, huellas perennes de su paso, aquí y allá, al azar de sus destinos personales. Mas frente a esos ejemplares, el hombre típico pasa con la alegre indiferencia de quien transita por entre mármoles egregios cuyo prestigio ignora, ya que carece, por su deficiencia ontológica, de eso que Octavio Fábrega ha llamado el sentido institucional”.

Por otra parte, existe el hecho de que también la cristalización nacional se produce cuando el país se enfrenta a problemas de carácter internacional, es decir, en el momento en que, por virtud de la presencia, de un interlocutor extranjero, la vida panameña queda situada en la esfera de la nación. Y, ¿qué sucede entonces? El hombre típico, el dueño de la vida panameña de todos los días, intuye que hay algo que la rebasa y, a la luz de ese breve relámpago axiológico, llama a esas figuras y a esos grupos aislados y les entrega provisionalmente, la dirección de las cosas.

¡Y entonces el país tiene la voz y los gestos de una nación!

Mas esta situación extraordinaria pasa, los conflictos se resuelven, las aguas retornan a su nivel cotidiano, ¡y ya está! El hombre típico asume su posición directora y reanuda el imperio de las urgencias vitales.

La nación ha existido, pues, y existe de modo intermitente, como el pulso de un soldado herido, o como la frase melódica de una sinfonía cuando únicamente la expresan unos cuantos violines y el conjunto de la orquesta permanece mudo.

Hacia la reforma necesaria

Mas ponderar un problema implica necesariamente, la consideración de sus posibles soluciones. Fábrega propone medidas de tipo político. Pero, ¿cómo perder de vista el hecho de que los instrumentos de la política son los partidos y los órganos del Estado y que estos instrumentos son precisamente, las armas eficaces de nuestro hombre típico y las sólidas columnas de su trono social? Además, el problema no es únicamente político, ya que reside en un hombre peculiar, cuya entraña incompleta no puede gestar la nación definitiva y permanente. Las posibles reformas deben comenzar, pues, en esa hinterland del alma de donde surge, vencedora de la simple necesidad biológica, la conciencia. Y aquí, en este punto, asoma el áspero perfil de un tema inevitable: el de la educación como instrumento sustancial que hoy se pregona.

Desde hace veinte años más o menos, la educación panameña sufre un influjo despótico y excluyente. He nombrado al pedagogo. No a éste o aquel pedagogo, sino al arquetipo de los llamados técnicos de educación. Tal como existe entre nosotros, ese pedagogo, es el producto curioso de una tendencia norteamericana, ya superada, y que tuvo su momento de prestigio cuando todavía se creía en las ventajas de la especialización a ultranza. Las recientes indagaciones hechas por las universidades de Harvard, Princeton e Illinois han puesto de relieve, aun en los mismos Estados Unidos, la necesidad urgente de rectificar rumbos y entregar la dirección al humanista.

Breve diatriba filológica

En Panamá, el pedagogo ha adoptado un ideal de eficiencia, de rapidez, de producción cuantitativa, tendiente a la especialización desde los primeros grados de la segunda enseñanza, y se ha instalado, con su pequeña ciencia, en la posición de árbitro supremo, de filósofo de la cultura. Claro está que estos reparos al pedagogo no pierden de vista la necesidad de la pedagogía, disciplina útil como rueda del carro de la educación, aunque perjudicial como auriga del mismo. Cualquier diccionario griego enseña que paidagogos era el encargado de llevar al niño a la escuela, esperar por él y conducirlo nuevamente a casa. A tal punto, su función era de carácter ancilar, que existía, junto al aula de clases, una sala especial, llamada el paidagogoi, donde el pedagogo esperaba la hora de salida. Para el griego clásico, la tarea de este

empleado era la de mantener al niño bien portado dentro y fuera de la escuela, y nada más. Para los escritores de la antigüedad, al hablar de la educación en sí y de todo lo que es conocimiento concreto o cultura, existía el término paideia; y para aludir al sistema general, el de paidemoisis; y para referirse al maestro o profesor, el de paideno.

Esta breve e inocente diatriba filológica que dejo caer sobre la orgullosa testa del pedagogo, quiere decir que su misión es la de indicar el método, la manera más efectiva y cómoda de enseñar algo, pero no la de ordenar qué se debe enseñar ni hacia dónde debe ir la enseñanza.

Se ha visto que la casa moral del hombre que hoy nos preocupa posee una sola ventana y una sola puerta y que es necesario instalarlo en otra, de varias ventanas y muchas puertas, para que pueda tener diferentes perspectivas y, llegado el momento, escoger, entre diversas, la salida de su verdad auténtica, la que lleva hacia sí mismo. En pocas palabras ¡el problema panameño no es de paidagogía, sino de poidemosis y paideia!

Porque esta educación de hoy, que impone con mano implacable e impune el pedagogo, esa educación que se resuelve en ciclos, niveles y desniveles, en español básico y en materias optativas, corresponde, por misteriosos caminos al mundo de las urgencias vitales del hombre isla y del nómada ontológico.

Y no hay escape al deber. La primera tarea en el camino del propósito nacional es la de reformar la educación en el sentido de la visión humanista del mundo. El problema inmediato es el de crear los medios de convertir a los grupos aislados que sienten, conciben y sostienen a la Nación en minoría potente. Y esa minoría debe ser formada por hombres de vida auténtica y plena, en los cuales exista la identidad del ser y el hacer de la vocación y el destino. En consecuencia, la educación debe tender a que la universidad sea lo que siempre debió ser; cernedera de la vocación, cauce propicio del destino personal, y lugar donde el adolescente, ya preparado por la segunda enseñanza, descubre que su vida es vivir para algo; que el vivir humano es trascender y no simple existir, respondiendo apenas a la necesidad biológica.

El minotauro universitario

Obsérvese que la cuestión es mucho más profunda de lo que parece. No se trata de culpar a los responsables inmediatos de la universidad. La universidad hoy por hoy, debe funcionar de acuerdo con el estilo impuesto por la dictadura pedagógica: y el propósito de esa dictadura es producir, en las mayores cantidades posibles, esta alegre especie universitaria, cuyo símbolo justo podría ser el de un joven minotauro que pasa, en veloz carrera, sobre los flancos ondulantes de la colina de la universidad, cazando, aquí y allá, su magra ración de “créditos”, como se dice en la lengua meteca del pedagogo. Naturalmente, la cultura y los problemas del hombre no pueden interesar al minotauro. Una vez Stalin, durante una conferencia internacional, cuando alguien pensó en consultar al Papa, preguntó: “¿Y cuántas divisiones tiene el Pontífice romano?” Igualmente, nuestro estudiante se pregunta, frente a las formas de la cultura: “¿Y cuántos créditos ganaré con ellas?” Como ven ustedes es el mismo mundo de las urgencias vitales. El joven minotauro, es el equivalente del hombre maduro que pasa indiferente frente a las instituciones y sólo se interesa por aquello que, en la vida política, tiene el resultado práctico de un “crédito”, con un valor de cambio inmediato y que es un medio tangible y eficaz para la subsistencia.

De aquí la necesidad urgente de reformar los programas universitarios con un severo criterio aristárquico. Debe ser universitario quien pueda asumir la responsabilidad de su vocación. El destino de una universidad no es resolver problemas domésticos, como si se tratara de una junta rotaria, de beneficencia pública. Las universidades no tienen corazón; y el suelo del infierno, según dicen las mejores guías de turismo infernal, está hecho con buenas intenciones.

ACERCA DE LA HISTORIA PATRIA Y SU INTERPRETACIÓN*

Rodrigo Miró Grimaldo**

El mes de noviembre suele estimular la proliferación de miradas al pasado, especialmente en cuanto a nuestra historia política. En noviembre de 1821 se produjeron hechos varios que concluyeron con la decisión de romper los lazos que nos ataban a la monarquía española. El 18 de noviembre de 1840 ocurrió el pronunciamiento mediante el cual se proclamó el Estado Libre del Istmo, que nos desvinculó condicionalmente de la



República de la Nueva Granada, y en noviembre de 1903, discurrieron los sucesos que nos llevaron al establecimiento de la República.

Sucede, sin embargo, que el conocimiento de esos hechos, complejos por naturaleza, sigue ofreciendo lagunas que precisan cegar para su cabal entendimiento e interpretación.

Es cosa innegable y plausible que hemos logrado mucho en el conocimiento del ayer, y que cada día es menos imperfecta la imagen de nuestra realidad histórica; pero sigue siendo mucho lo que todavía ignoramos o conocemos a medias, circunstancias que facilitan cuando nos alimentan versiones insuficientes o interesadas.

* Tomado del diario La Prensa, del 9 de noviembre de 1993, p.23A.

** Historiador.

El hecho de que, con excepción del encargo hecho por el Gobierno en 1908 a los señores Enrique J. Arce y Juan B. Sosa para la confección de una historia de Panamá, nuestra historiografía haya sido desde entonces ejercicio privado, porque no deben considerarse oficiales los resultados de esporádicos concursos, como el organizado por el Municipio de Panamá en ocasión del cincuentenario de la República, brinda aspectos positivos y negativos. En el primer caso, porque algo se agregó a lo que sabíamos por virtud del Compendio de Historia de Panamá (1911) de Arce y Sosa matriz de casi todas las historias generales que circulan con informes sobre aspectos específicos en monografías de mérito vario, y negativos, en cuanto que parte de esos trabajos son resultado de entusiasmos pasajeros no avalados por la competencia ni la objetividad exigibles, particularmente en relación con la previa tarea de acopio documental. Por otra parte, se ha utilizado la historia con propósitos interesados de índole política o personal o bien cual pretexto de fábulas, como es el caso de Rufina Alfaro, de quien no se ha documentado ninguno de los hechos que se le atribuyen.

Es frecuente, asimismo, la morbosa preocupación por encontrar culpables de supuestos pecados cuando la misión del historiador consiste en tratar de esclarecer motivaciones y conductas. A este respecto, es curioso el olvido o menosprecio de acontecimientos de alta significación, mientras se consideran con prominencia sucesos carentes de importancia. La postura subjetiva no es buena consejera en quien pretenda hacer historia. Tampoco la superficialidad. Tratar por encima cuestiones que demandan estudio y esfuerzos continuados, en Panamá ejercicio desacostumbrado, es el mejor modo de no alcanzar resultados.

A título de simple ejemplo, el acta de 28 de Noviembre de 1821 ofrece a ese respecto particular interés.

Todavía hoy no conozco ninguna copia del acta de 28 de Noviembre de 1821 que se ofrezca como auténtica versión del documento que aquí se firmó en la oportunidad. Para los Documentos Fundamentales, para la Historia de la Nación Panameña (1953) utilicé la que se ofrece en el tomo VIII, páginas 223-222 de los Documentos para la Historia de la vida pública del Libertador de Colombia, Perú, Bolivia, Caracas, 1876,

texto que presenta una importante variante con el que ofrece en cita parcial D. Catalino Arrocha Graell en su Historia de la Independencia de Panamá, sus antecedentes y sus causas 1821-1903 (1933), tomada de O'Leary, tomo 19. Y nada menos que en el artículo 2, motivo de comentarios diversos. Mientras la versión más divulgada dice: El territorio de las Provincias del Istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representarle oportunamente su diputado, en la que transcribe Arrocha Graell en vez de decir pertenece, dice pertenecía.

La variante invita a una investigación. Sobre todo si se consideran antecedentes muy próximos: La Ley fundamental de la República de Colombia acordada por el Congreso de Venezuela en la ciudad de Angostura el 17 de diciembre de 1819, decretó:

Artículo 1: Los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedan reunidos en un solo cuerpo de nación, bajo el pacto expreso de que su gobierno será ahora y siempre popular representativo.

Artículo 5: El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de los límites de la antigua capitanía general de Venezuela y el virreinato y capitanía general del Nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno.

Los términos precisos se establecieron en la Constitución de la República de Colombia aprobada el día 30 de agosto de 1821 en la ciudad de Cúcuta, en el artículo séptimo del título II, que reza: Los pueblos de la extensión expresada (los mismos señalados en la anterior Ley Fundamental) que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberten, harán parte de la República con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen. No hay duda de que los signatarios del Acta del 28 de Noviembre estaban al tanto de lo acordado en diciembre de 1819, y no estamos seguros de que se enteraran de lo ocurrido a fines de agosto de 1821, pero es obvio que alguna relación existe entre aquellas decisiones y lo acordado en el artículo segundo del Acta de Panamá. En todo caso, es asunto para investigar.

Sin embargo, vivimos tiempos nada propicios para empeños historiográficos de interés nacional. Los panameños de ahora vivimos inmersos en un ambiente de agudas controversias, hijas de una grave

división interna. Y habrá que esperar días mejores. Lo que acaso puede interesarse, con la colaboración de los que estén prontos a cooperar, es la compilación escueta de los documentos fundamentales de nuestra historia a partir de noviembre de 1821, asegurando la autenticidad de los textos y su fiel transcripción, para que los encargados de enseñar historia patria dispongan de material objetivo en que apoyarse mientras interpretaciones responsables permitan un más completo acercamiento a ese pasado.

EL NACIONALISMO PEDAGÓGICO DE OCTAVIO MÉNDEZ PEREIRA*

Isaías García**

Hace algún tiempo, en una ocasión como ésta, señalaba yo la dolorosa situación en que nos encontramos los panameños con respecto a nuestra nacionalidad: a pesar de los años transcurridos desde aquella fecha en que movidos por un impulso y un derecho naturales decidimos iniciar la aventura de los pueblos independientes, seguimos exhibiendo la más extraña e incomprensible ignorancia acerca de nuestro acontecer histórico. Tal como si nosotros nos empeñáramos en una desmedida oposición consciente o inconsciente al requerimiento interior: quizás por desidia, quizás por temor a mirarnos por dentro.

Y entre el temor y la desidia decimos cosas; contamos historias con infantil ingenuidad; enumeramos hechos que encasillamos en los libros descarnados de una contabilidad que pretende ser historia, o lo que es peor, destruimos ídolos. Y entre tanto decir y maldecir; entre tanto juzgar y prejuizar, la sombra perniciosa de la ignorancia se hace cada vez más abismal. Y así seguimos nuestro camino sin saber de dónde, para dónde, ni por qué. Vamos, como diría el poeta: "palpando como el ciego a lo largo del muro, y andamos a tientas como quien no tiene ojos. Tropezamos en pleno día como si fuera de noche; estamos a oscuras, como muertos. Gruñimos como osos y gemimos como palomas". Hoy que volvemos a reunirnos aquí, profesores y alumnos, unidos todos por un deber común, me siento obligado a plantear nuevamente el mismo problema: ¿Qué ocurre con nosotros? ¿Por qué no creemos en nosotros mismos? ¿Por qué no nos miramos y si nos miramos, callamos? Creo que la respuesta a estos interrogantes es muy simple.

Al volver conscientemente los ojos sobre su realidad, el panameño se tropieza con un mundo del que emergen todos los defectos. Un mundo negativo, ajeno al espíritu. Un mundo arrastrado por la violencia, la

* Tomado de la revista Universidad N°39. 1964. Charla dictada el 30 de agosto de 1960 en la Biblioteca Octavio Méndez Pereira de la Escuela Profesional.

** Profesor de Filosofía de la Universidad de Panamá, fallecido en 1968.

concupiscencia y un buen número de inmoralidades. Un mundo, en fin, ante el cual el hombre de espíritu, el intelectual no cuenta en forma alguna. Y es que pareciera que no cabe otra intervención que aquella en que previamente se subordina el espíritu a los intereses de quienes hacen la política. Este espectáculo se hace aún más patente para aquellos intelectuales que, habiendo estado fuera, regresan al país comparando situaciones. En esta comparación se reduce aún más la realidad panameña, haciendo que el intelectual aparte avergonzado sus ojos de ella para encerrarse en un “academismo” en donde no penetra ese mundo.

Y ante ellos se desarrollan los gérmenes de una generación degenerada culturalmente, y nos asusta observar cómo gran parte de la publicidad periodística de nuestros días lleva el sello de esa generación. ¿Cómo disculpar a nuestros hombres ilustrados al verlos tolerar impertérritos, y acaso fomentar indirectamente la obra de perversión del pueblo que ejerce ese periodismo, si no es pensando que su ilustración no es para ellos otra cosa que lo que para ciertos locutores el oficio de narrar novelas, a saber: una huida de sí mismos, un asesinato estético de sus inclinaciones culturales, una desesperada destrucción de su individualidad? Del seno de una cierta literatura, como de la absurda literatura de ciertos periodistas, brota el mismo lamento: “Ah, si pudiéramos olvidarnos de nosotros mismos”. Son hombres nacidos para la cultura, pero parecieron haber sido educados en la barbarie. Desvalidos espirituales, esclavos del día, amarrados a la cadena del momento, sin fe en el pensamiento ni amor a la belleza. Y es que les falta algo que debía acudir en su ayuda: una renovación fundamental de nuestras más puras energías morales y espirituales!

Afortunadamente y ello no es un consuelo, sino también una promesa, ésta no ha sido la única actitud en Panamá. En los últimos años se ha iniciado otro tipo de enfrentamiento con la realidad, enfrentamiento que tiene como meta señalar los caminos de la renovación, acudiendo a los medios al alcance del intelectual: el ensayo jurídico-político de Eusebio A. Morales, iniciador de la cruzada de regeneración; las interpretaciones históricas, geográficas y pedagógicas del Dr. Méndez Pereira; los estudios de historia y crítica literaria de Rodrigo Miró e Ismael García; las interpretaciones sociológicas de Diógenes De la Rosa; las investigaciones folklóricas y literarias de Diego Domínguez,

Carlos Manuel Gasteazoro, Roque Javier Laurenza y Ricaurte Soler; amén de otras disquisiciones y estudios conducentes a encontrarnos para ubicarnos en nuestro camino.

Y es curioso anotar que casi en todos estos esfuerzos por penetrar la entraña nuestra se descubre un elemento común: el apuntamiento de la negatividad de nuestra pasión vital y cultural como medio para el redescubrimiento de nuestra personalidad como pueblo y como hombres. “Tal parece decía el Dr. Morales que nadie entre nosotros mismos creyera en la existencia real del país como entidad independiente, y es precisamente ese pesimismo lo que debilita nuestro carácter y nos arrastra a perder lo que poseemos”. La solución la encontraba el Dr. Morales en el cultivo del sentimiento de la nacionalidad: “El sentimiento de nacionalidad –apuntada- es el supremo creador de ideales, el generador de los grandes heroísmos, la fuente de todos los triunfos y glorias nacionales y el resorte moral que impele al hombre a los más grandes sacrificios. Un país sin ideales no es una nación, no es un Estado, es un jirón geográfico sin personalidad moral, cuyo destino es desaparecer y extinguirse para siempre”.

Y en este punto, nos encontramos con el hombre cuyo nacimiento celebramos y cuya obra es un ejemplo de la actitud que todos debiéramos asumir en el esfuerzo común por enraizar la conciencia de la nacionalidad en las fuentes coterráneas del espíritu y del pensamiento: el Dr. Octavio Méndez Pereira. Y es que la vida del Dr. Méndez, iniciada para las faenas del pensamiento casi contemporáneamente al nacimiento de la República y tronchada fatalmente cuando aún su verbo tenía muchas cosas que decir, fue el postulado permanente de un deber nacionalista que encontró en la pedagogía el camino promisorio de una renovación continua en el andar vital del panameño. Desgraciadamente, los ideales del Dr. Méndez no han logrado aún realizarse plenamente ni sus luchas han alcanzado el cumplimiento cabal en el proceso de nuestra cultura; pero pudiera ser que la obra del Dr. Méndez no constituya un momento de nuestra historia, sino la exigencia constitutiva de la conciencia nacional: la exigencia de una creación permanente y de una fidelidad constante con las normas del pensamiento y con los deberes que la nacionalidad impone. Las palabras anteriores indican ya la orientación que queremos darle a esta charla. No vamos a analizar la obra literaria del Dr. Méndez, por

vasta y meritoria que ella sea; no vamos a exaltar su obra de maestro, por amplia y profunda que ésta haya sido; no vamos, en fin, a enjuiciar su personalidad creadora, por influyente que ella haya sido sobre las generaciones presentes; cubrir los tan variados aspectos de su fecunda vida es tarea que desborda los límites de un acto conmemorativo. Atendiendo al tiempo y a las circunstancias que nos limitan, vamos a reducirnos a la consideración de uno de los aspectos fundamentales de su gestión creadora: la formulación de su pensamiento en torno a la nacionalidad panameña y que nosotros nos atrevemos a sintetizar con las palabras que titulan esta charla: el Nacionalismo Pedagógico del Dr. Octavio Méndez Pereira.

Digo nacionalismo pedagógico, porque estas dos palabras nos dan el sentido y el alcance de lo que fuera la pasión vital, racionalmente cimentada, de quien pudiéramos llamar Gran Capitán de nuestra cultura. Nacionalismo y pedagogía, tales fueron las llaves maestras de su pensamiento; y la una y la otra se complementaban, porque la una era la razón de ser de la otra. Y esa doble dirección de sentido que se resuelve en un solo afán y en un solo contenido, nos dan la medida de la coherencia integral de todo lo dicho y actuado por el Dr. Méndez. Porque hacia el nacionalismo y la pedagogía, en hermanada instancia, convergían todas sus ideas, todas sus preocupaciones, todos sus esfuerzos. Es por ello que de todos los nacionalismos que se han sucedido en nuestro devenir republicano, ninguno ha tenido la proyección, la fecundidad, la coherencia interna y la vigencia permanente del profesado por el padre de nuestra universidad.

Por facilidad de análisis, vamos a describir el nacionalismo pedagógico del Dr. Méndez en función de los siguientes aspectos:

1. Concepción y defensa de la nacionalidad.
2. La educación como deber nacionalista.
3. Visión cósmica y social de la educación.

Con respecto a lo primero, hemos de decir que el Dr. Méndez fue uno de los que, como el Dr. Morales, vieron cómo la obra de la independencia de nuestro país corría el peligro de perderse ante la inconsistencia de nuestra conciencia nacional, inconsistencia que se hacía más peligrosa por la desconfianza en el pasado y el pesimismo ante el futuro que caracterizaba al panameño. Tal situación iba desligando a nuestros hombres de toda apetencia nacionalista, de toda consustancialización

con nuestro espíritu de pueblo, de toda tarea constructiva frente al porvenir, situación que el Dr. Méndez ligó a otro hecho que nos caracteriza: nuestra condición de país de tránsito, condición a la que fuimos condenados por la naturaleza y por la historia.

“He sostenido yo con respecto a Panamá, decía el Dr. Méndez, que esta posición de puente del mundo nos va creando, sin darnos cuenta, una psicología de pueblo de tránsito, si así pudiera decirse. Psicología ligera, despreocupada, sin sentido de tradiciones, de constancia, ni aun de nacionalismo bien entendido, pues el que a veces ha apuntado, ha sido de imitaciones de fobias”.

Ese “espíritu territorial” se manifiesta enseguida en una actitud de fuga del presente, en un como permanente estado de alerta para seguir andando, quién sabe hacia dónde, y que le recuerda al Dr. Méndez la figura de la victoria de Samotracia: tal es la radiografía de la actitud mental del panameño. Así nada podía tener raigambre nacional, pues nuestra propia vida parecía hecha para la transitoriedad. Vivir para el presente, tal le parecía ser la filosofía que nos orienta en la vida, con su correlato en la esfera de la psique: “un sometimiento del espíritu a los impulsos primarios de la vitalidad, con detrimento grave de la cultura”. En tales condiciones, nuestra supervivencia como país y como pueblo imponía la necesidad de la mirada introspectiva para sopesar lo que somos y poder llegar al cumplimiento de lo que debemos ser: una nación fuerte, solidaria con su destino. Ello implicaba la búsqueda de caminos; rutas que nos enderezaran hacia los cauces de la interioridad, creando una conciencia colectiva de pueblo que vinculara fuertemente la existencia interior del panameño a la realidad vital que nosotros somos. Los caminos de la estructuración de la conciencia nacional y de la búsqueda de la fe en nuestro destino como pueblo, eran muchos. Uno de ellos era, necesariamente, la renovación política: la sustitución del personalismo político por las ideologías políticas, el caudillismo por los ideales, el engaño electoral por la orientación programática. Pero “Son precisamente los caciques políticos, decía el Dr. Méndez, los que ven con malos ojos la formación de partidos ideológicos o la renovación de los existentes. Son ellos también los que todavía quieren renovar ciertos tabúes asustadores y los que acuden a las coacciones, a las amenazas y al engaño para conquistar adeptos, que no pueden conquistar con la atracción de las ideas y los programas. Olvidan ellos que la política no

es un comercio ni un Trust para perseguir fines puramente electorales y posiciones rentadas, sino algo más elevado que implica la acertada dirección de los negocios públicos en beneficio de la colectividad nacional”.

La superación política requería, pues, un cambio de orientación ideológica que entrañara grandes realizaciones sociales y educativas que sustituyeran la egoísta preocupación por el poder público con el afán de crear, de encontrar los cauces del fortalecimiento nacional, ignorando la mera ambición del poder, y bajo la influencia de la fuerza generatriz de las ideas. Pero ellos implicaban, desde luego, la existencia de hombres de Estado, y no de simples funcionarios. Y para el Dr. Méndez, hombre de Estado “sólo puede serlo quien posee en grado superior el arte y la ciencia política. Quien posea únicamente los resortes ordinarios del gobierno y la habilidad técnica o rutinaria para aplicar aquellas, podrá ser un funcionario o un administrador, pero no un estadista”.

Pero, por otra parte, no bastaban las ideas y la declaración de principios. Era necesario, consecuentemente, el cumplimiento práctico del enunciado ideológico: “¿De qué le sirve al pueblo, afirma el Dr. Méndez, que se le conceda en lo escrito el derecho a la educación, si la miseria industrial del país le impide acudir a instruirse con la seguridad vital que para ello se necesita? ¿De qué le sirve el derecho al voto si no se le permite votar por otra persona que la que le impone quien le facilita los medios de subsistencia? ¿De qué le sirve que se proclame la tierra para el que trabaja, si no se le ofrecen los medios y la educación para que trabaje efectivamente?”

Sí, por una parte, el fortalecimiento de la nacionalidad imponía la reorientación de la política interna, por la otra parte era no menos necesaria crecer en dignidad en el plano internacional de manera de poder garantizar nuestra supervivencia como pueblo libre y soberano. En tal sentido, y refiriéndose a nuestras relaciones con los Estados Unidos, en una ocasión le oímos decir: “No es cierto como se ha dicho que no se vive con dignidad. Se come y se vive de dignidad, cuando a esa dignidad la acompañan el trabajo, la honradez y la explotación de nuestras riquezas. Si llegan al extremo de abandonar el Canal, muy improbable, viviremos dignamente explotando nuestros propios

recursos. Faltará así la influencia a veces inmoral del turismo y dejaremos de tener la espada de Damocles que actualmente nos amenaza constantemente. Viviríamos así para nosotros mismos, pero seríamos un pueblo con Patria y con nacionalidad propia, que quién sabe si es lo que necesitamos”

Las palabras anteriores que bien pudieran parecer el resultado de un verbalismo exaltado, no eran, sino la explosión, en circunstancias por nosotros conocidas, de un sentimiento nacionalista largamente sentido y muchas veces expresado. Así, por ejemplo, cuando en 1926 Alfredo Palacios rechazó la invitación que le hiciera el Dr. Méndez como Presidente de la Comisión Organizadora del Congreso de Bolívar, por ser Panamá, según expresara intelectual argentino, una colonia de los Estados Unidos probado en la intervención militar zoneíta en aquel célebre octubre inquilinario, el Dr. Méndez le respondería: “Puede haber, y hay sin duda, el imperialismo natural que es la fuerza expresiva de un pueblo poderoso y grande en contacto con uno débil y pequeño; pero contra ese imperialismo que usted condena, nuestra República está luchando heroicamente con sus propios recursos y sus propias fuerzas, porque los pueblos hermanos que pudieran ser nuestra guía y sostén, nos dejan, lo mismo que los apóstoles, abandonados a nuestra propia suerte y nos condenan sin oírnos con un verbalismo que es la pirotecnia con que ocultan su egoísmo refinado y sus rivalidades pequeñas”. Y fue precisamente el Dr. Méndez un luchador incansable e insobornable en la defensa de nuestros derechos y de nuestra soberanía sobre la Zona del Canal. En 1933, por ejemplo, cuando el Diario de Panamá planteó en una serie de editoriales el problema de las banderas en la Zona del Canal, el Dr. Méndez supo asumir una actitud patriótica ante esta delicada cuestión que hoy sigue siendo objeto de nuestras inquietudes y preocupaciones. Sostenía el Dr. Méndez en aquella ocasión que lo justo y acertado, desde el punto de vista de nuestro sentimiento nacional y de nuestra tesis fundamental con respecto al territorio zoneíta, sería que en ese territorio sólo ondeara la enseña nacional. Pero ante una situación de hecho que podía resumirse en la existencia de un tratado y de dos interpretaciones distintas, correspondientes respectivamente, a un pueblo fuerte y a un pueblo débil, sólo cabía exigir por lo pronto, que la bandera panameña fuera izada junto a la de los Estados Unidos, como símbolo de nuestra soberanía. “Todo lo que yo sostengo ante este hecho ineludible - decía

el Dr. Méndez-, es que al lado de tal insignia así respaldada y enarbolada como representación del haz de derechos que hemos concedido en la Zona por tratado, debería enarbolarse también la bandera panameña como símbolo de nuestra soberanía inmanente e inalienable sobre el territorio”.

Ahora bien, ante tantos problemas y amenazas que se cernían sobre el futuro de la nación, la tarea fundamental era, como indicáramos al principio, convertir nuestra idiosincrasia “alegre y confiada” en una férrea conciencia nacional: enraizar nuestro porvenir en lo más arterial de nuestro propio ser como vehículo para alcanzar una auténtica expresión de lo panameño en la que se conjuguen nuestra espiritualidad con las realizaciones en los otros órdenes vitales: tal era el camino. Así, vida y espíritu, sustancializados con nuestra historia y tradición, habría de formarnos “con nuestras propias fuerzas, un auténtico destino y una auténtica nacionalidad.” Esta tarea de darnos un destino y una fuerte cohesión nacional debía corresponder a la educación, pero a una educación encaminada al desarrollo integral de la personalidad dentro de firmes creencias nacionales y comunes y humanamente morales, teniendo como meta la cimentación de un Estado nacional sobre el triple fundamento de la razón, la cultura y la justicia.

Desde luego, ello era tarea difícil en un país en el que ciertos sectores condenaban, como aún condenan, toda cultura que aspire a fines que vayan más allá del dinero y del éxito; para tales sectores, cualquier tendencia cultural que se aparte de tales fines es condenada como “egoísmo elevado”, como un “epicureísmo inmoral”. En esta inversión de los conceptos morales se pide, en efecto, una cultura “rápida”, para poder ser pronto un buen ganador de dinero y, al mismo tiempo, una cultura básica para ser un ganador de mucho dinero. Al hombre no se le debía exigir más cultura que la necesaria para este fin, idea que lleva implícito este principio: el hombre aspira necesariamente a la felicidad terrena: para esto es necesaria la cultura, pero nada más que para esto.

La vigencia de este principio en nuestros días es aún notoria. Recuerdo haber leído hace un par de meses en un importante diario de la capital, un artículo en que se pedía que las escuelas secundarias enseñaran

menos español y enseñaran más inglés, porque éste era el idioma que aseguraba el éxito en la vida.

No hay que confundir la cultura que defendía el Dr. Méndez con esta otra. A ésta también se le puede llamar cultura, pero ella no es más que una sierva intelectual, la consejera del hambre, de la codicia, de la indigencia. Toda cultura que se forja como ideal, un empleo o cualquier modo de ganar el pan no es una educación cultural tal como el Dr. Méndez la entendía, sino a lo más, una guía para orientarnos en el difícil viaje de la lucha por la existencia. Ante esa actitud que niega toda apetencia al espíritu, era necesaria una auténtica filosofía de la educación; y no está de más decir que aquí, entre nosotros, una filosofía debía empezar, no con asombro, como quería Aristóteles, sino con espanto.

La educación debía, pues, ser rescatada de los que el Dr. Méndez llamaba la pedagogomanía para ponerla bajo el símbolo de una auténtica filosofía de la educación. “La pedagogomanía afirmaba, es la letra que mata al espíritu, es la fórmula que mata la originalidad, es el cartabón que mata la inspiración, es el estiramiento que mata la flexibilidad” ... y, posteriormente añadía: “maestro es el que sabe despertarnos a lo maravilloso o adentrarnos en nuestra propia sensibilidad y en nuestro propio conocimiento. Maestro es el que sabe despertar en nosotros ansias de perfeccionamiento y realizaciones superiores. Maestro es el que logra liberarnos de la vulgaridad y entregarnos al espíritu para que él nos posea y nos conduzca por caminos de elevación y dignidad.” Con una educación así entendida, nuestras escuelas podrían ir “formando la levadura Cultural de la nación, sin la cual ésta no tendría nunca personalidad”.

Para ello, la educación debía estar orientada en dos sentidos. En primer lugar, la educación debía tener un sentido cósmico, puesto que el panameño está rodeado de problemas tan serios, y difíciles que si los considera en la debida perspectiva, ha de colocarse en aquel estado de curiosidad filosófica que es la única base de una profunda y elevada cultura. En este sentido vemos al Dr. Méndez afirmar, hacia 1934, el siguiente breviarario de orientación pedagógica: “No hay escuela ni maestro...que puedan enseñar en las almas juveniles un anhelo religioso y filosófico que infunda alguna actitud hacia la totalidad de la vida y del mundo, que den significación a sus deberes y a su propio destino en la

tierra. Por grande que sea el esfuerzo en servicio del trabajo y del progreso, siempre será posible dejar penetrar en la escuela un espíritu de reverencia y de idealismo por el cual a la vida diaria puede embeberse en una vida trascendente e ideal. Y para ello no es necesario incrustar en el espíritu del educando fórmulas abstractas o dogmas incomprensibles, o prejuicios irracionales y odios sectarios, útiles para obtener ventajas en la vida mientras se juguetea con el respeto a la verdad, a la conciencia, a lo íntimo y noble del sentimiento”.

A esta visión cósmica de la educación debía corresponder como corolario inevitable, una visión social, en virtud de la cual la escuela debía enfrentarse a la problemática socio-económica, no por simple curiosidad académica, sino como instrumento poderoso de transformación social. Ubicado en esta perspectiva, vemos al Dr. Méndez hacer afirmaciones que lo colocan en el terreno de una verdadera sociología de la educación. Así, por ejemplo, en 1934 escribía: “El problema de la educación no es el de perpetuar la existencia de las clases sociales: es más bien el de suprimir la condición que hace de la cultura un privilegio, el de dignificar el trabajo equilibrado las formas de la cultura humana, suprimiendo las jerarquías entre ellas; el de hacer más alta, en fin, la interpretación de la civilización como organización de servicio social”.

No basta, pues, la enunciación de los principios, el reconocimiento del derecho y la interpretación de la justicia, si a esa enunciación, a ese reconocimiento y a esa interpretación, no corresponde una elevación y dignificación del pueblo: “De nada serviría la cultura –afirma- de nada serviría el derecho, de nada serviría la justicia, si antes no se ha alcanzado la dignidad integral humana por una reorientación moral e intelectual que nos lleve a vivir en paz, en solidaridad, en seguridad, en democracia y comunión con los demás hombres... Mientras la democracia no pueda ofrecerle las soluciones morales y económico-sociales que exige el momento, el señuelo de los derechos humanos no tendrá sentido para el pueblo”.

Integración del hombre a la cultura y renovación social y económica; he allí los frutos a que debía aspirar la educación como vehículo indispensable para asegurar el triunfo de nuestro ideal nacionalista. Porque a la educación, “una educación eficiente, práctica y racionalista,

le corresponde la parte principal de nuestra propia defensa y conservación”.

Los ideales del Dr. Méndez no fueron letra muerta ni voz cansada en el desierto. La obra permanente de nuestros institutos y de la Universidad está allí como testimonio de que la juventud sigue el camino que él les señalara. Si no todo se ha cumplido, en nuestros pechos siguen resonando, como una promesa de superación, aquellos versos suyos que fueron y siguen siendo un programa:

Hay que llegar
por los caminos en sombras de dolor,
por los caminos de la rebeldía,
por caminos de flores y de estrellas.
Hay que llegar ebrios de amor y vida
al destino final,
donde ser libres y eruir nuestras frentes
y alzar como bandera el corazón.

JUSTO AROSEMENA Y LA CUESTIÓN NACIONAL PANAMENA*

Ricaurte Soler**

Desde más de un punto de vista, la formación de la nacionalidad panameña, y la creación de su Estado en 1903, es un caso límite dentro del marco general de la emergencia y afirmación de las *naciones y Estados* nacionales latinoamericanos. Se trata, como es bien sabido, de la tardía y última desmembración del proyecto grancolombiano diseñado por Bolívar. De alguna manera se trata, también, de la más "escandalosa" confirmación de que el



sueño hispanoamericanista de Bolívar, que se prolongó empeñosamente durante todo el siglo XIX, no alcanzaba a establecer la síntesis de lo racional y lo posible.

Estudiar, entonces, en este caso límite qué es Panamá, las causas y desarrollo de su formación nacional, y de la creación de su Estado, no podría dar como consecuencia, sino un auténtico enriquecimiento, en

* Ponencia presentada en el XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, en San Juan Puerto Rico, en octubre de 1981.

** Historiador, filósofo, fundador y director de la revista *Tareas* hasta su fallecimiento.

extensión e intensidad, del conocimiento histórico sobre nuestra América en su conjunto. Los textos políticos de Justo Arosemena constituyen, para los efectos aludidos, documentos, testimonios y formulaciones teóricas de primera importancia. Pues en ellos se expresan, con meridiana claridad, las raíces y motivaciones de un proyecto nacional que reivindica para el Istmo la autonomía, y aun la independencia, frente a Colombia (Nueva Granada) sin por ello pretender clausurar tantos vínculos de la historia política y cultural que unen a Panamá no sólo con la Nueva Granada, sino también con las otras naciones del continente hispanoamericano. Que en modo alguno se trataba de divorciar a Panamá de la historia pasada y futura de Hispanoamérica lo demuestran ampliamente los escritos de Arosemena que se inician en la década del 40 del siglo pasado y no terminan, sino con su muerte en el año de 1896.

Y es que la potencia fragmentadora de las relaciones de producción y forma de propiedad precapitalistas impidieron real y eficazmente la estructuración de una sola “nación de repúblicas “ (según la expresión de Bolívar), a partir de las anteriores colonias españolas en América. A escala más reducida, la creación de repúblicas, sin embargo, *señoriales* desde un punto de vista social, constantemente convertía en proyecto-sísifo la perentoria tarea de la *organización nacional*. Inexistente una burguesía industrial, pero ya realizada una “*revolución burguesa sin burguesía*” (Mariátegui) desde la independencia, correspondió al bloque policlasista que a sí mismo se denominaba liberal, pero que en su base social en nada era homólogo a la burguesía liberal europea, homogenizar la sociedad civil y organizar la nación a partir de la consolidación del Estado. Y no era ésta una tarea posible si se *conservaban los* fueros eclesiásticos y militar, las aduanas interregionales, las alcabalas, el monopolio cultural de la iglesia, el registro eclesiástico, el diezmo, los bienes de manos muertas, los mayorazgos o “vinculaciones”, la esclavitud, los privilegios gremiales de los artesanos, la fuerza de trabajo enajenada por deudas a tierras “estancadas”, sometidas a “censos” o hipotecas.

Visto como superestructura, el Estado latinoamericano del siglo XIX sólo parcial y precariamente podría tener un carácter capitalista. Pero las fuerzas productivas no son indiferenciadas técnicas y medios de producción desconectados de la organización social. (Es de gran

fecundidad meditar sobre la afirmación de Marx en los Grundrissede que la comunidad es la principal fuerza productiva). Esa especial forma de organización social que es el Estado resulta ser entonces, también, una formidable fuerza productiva. Lo característico del estado latinoamericano del siglo XIX es que éste, en mano de las clases conservadoras, se desvanecía como fuerza productora al pretender ser utilizado en la preservación de relaciones de producción y formas de propiedad precapitalistas. En tanto que instrumentos del bloque de clases y capas sociales autodeterminadas liberales, el Estado, por el contrario, se afirmaba a sí mismo como fuerza productiva contribuyendo a la disolución de las relaciones de producción precapitalistas. Es por ello que, en las condiciones reales de la historia latinoamericana del siglo pasado, se da la paradoja de que el Estado liberal, desde el ángulo de las fuerzas productivas, era ya capitalista, aunque todavía no lo era la sociedad civil, desarticulada esta última por una variada gama de relaciones de producción precapitalistas¹.

Las anteriores consideraciones tienen relación directa con la formación nacional panameña. Ellas permiten una mejor comprensión del pensamiento federalista de Justo Arosemena, principal teórico del autonomismo e incluso independentismo panameños del siglo pasado.

Podríamos afirmar que, en términos generales, el centralismo político y administrativo constituyó la opción preferida de las fuerzas sociales que en Hispanoamérica procuraban conservar los modos de producción precapitalistas durante el período iniciado *a partir de la independencia*².

Era, efectivamente, la forma político-administrativa que mejor se ajustaba al intento de conservar el poder corporativo, y por tanto, antinacional, del ejército y de la iglesia. Ese centralismo en modo alguno puede, pues, considerarse como un instrumento de homogenización de la sociedad civil. El federalismo, con el cual se identificó el liberalismo incluso en países donde no lo puso en práctica, significaba, por el contrario, un intento de abatir los poderes corporativos promoviendo la significación de las ciudades en el aparato estatal. Significaba, también, la mediatización de los ejércitos "aforados" a través de la creación de milicias federales, obviamente controladas por los centros urbanos. El federalismo implicaba, por último, la afirmación de las ciudades, y en especial de su pequeña burguesía y capas medias, como poder

alternativo frente a los caudillismos rurales. Las luchas entre liberales y conservadores de México (de Valentín Gómez a Benito Juárez), que constantemente se transmutaban en contiendas entre federalistas y centralistas, nos parece que acreditan plenamente las anteriores proposiciones.

No obstante, por lo mismo que federalismo y centralismo constituían, fundamentalmente, instrumentos de lucha que oponían las respectivas bases sociales de liberales y conservadores, su significación no podía ser unívoca a lo largo y ancho del continente. Las mismas banderas y palabras no siempre tuvieron, por ello, la misma significación. En el caso extremo, terriblemente complejo, y sólo en cierto sentido excepcional de la Argentina, nos encontramos con que el federalismo de Rosas, que expresaba los intereses de ganaderos y comerciantes de la provincia de Buenos Aires, no sólo era negación del liberalismo de los "salvajes unitarios". También entraba en contradicción con el federalismo de caudillos locales sólo atentos a afianzar su recortado fragmento de poder político, asentado sobre relaciones de producción precapitalistas. Complica y a la vez aclara el problema, la comprobación de que centros urbanos del interior argentino (que nunca podrían homologarse con la significación de las ciudades mexicanas) también hizo su aparición, promovido por la pequeña burguesía, un federalismo liberal y, por tanto, antirrosista.

Las condiciones en las que se desarrollaron las pugnas liberal-conservadoras en la Nueva Granada nos parece que contribuyen a aclarar todavía más la real significación de las opciones centralistas o federalistas. Durante el período de la organización nacional, es decir, desde la independencia hasta la emergencia del imperialismo, el liberalismo se definió siempre en favor de las formas políticas federales, y fue bajo esta precisa bandera que desencadenó la guerra civil de 1860. El triunfo de los insurgentes dio origen, como es sabido, a la ultra federalista Constitución de Río Negro de 1863, en la cual tuvo Justo Arosemena destacada participación. Eventualmente, el conservatismo también se definió por el federalismo. Uno de sus fundadores, Mariano Ospina Rodríguez, decía de sí mismo que era "católico, apostólico, romano... y federalista". Pero ello no debe hacer perder de vista que la desamortización iniciada a partir de aquella constitución, y la creación de milicias federales, eran los instrumentos reales para la

homogenización de la sociedad civil impedida por los poderes corporativos y las fuerzas conservadoras. Estos poderes pudieron denominarse “federalistas”, pero la medida exacta que promovieron su institucionalización le daba el límite preciso en que no afectaba los privilegios del ejército y el poder económico de la iglesia. La Constitución “centro federal” de 1858 era, en este sentido, el máximo “federalismo” que podían consentir. De todo esto es bastante esclarecedor, por otra parte, el hecho de que cuando el liberalismo inició su degeneración principista con la fracción que apoyó a Rafael Núñez a partir de 1886, la parcial restauración de la influencia eclesiástica no dejaba de solidarizarse con la “regeneración” que se suponía implicaba la reimplantación del centralismo.

Todas estas precisiones parecen indispensables cuando se trata de comprender los difíciles y complejos términos en que se desarrolló el proceso de la organización nacional de los Estados hispanoamericanos durante el siglo pasado. En el caso específico de la Nueva Granada, se ha afirmado que el liberalismo, en su fracción radical, intransigentemente federalista, debilitó el Estado y desarticuló aún más la entidad nacional al desatar incontenibles fuerzas centrifugas con la Constitución de Río Negro. No se ha percibido, sin embargo, que las evidentes exageraciones de esa constitución en nada desdichan los también obvios avances que en cuanto a la organización nacional implica promover a un primer plano la significación política de los centros urbanos. Y que la cohesión nacional colombiana también lograba progresos substanciales al desamortizarse los bienes urbanos y agrarios de la Iglesia, un tercio de las tierras cultivadas le pertenecían.

Prerrequisitos de la organización nacional eran, pues, la erradicación de los poderes corporativos y la liquidación de las relaciones de producción y formas de propiedad precapitalistas. Pero no existían ni las fuerzas productivas ni las clases sociales que pudieran lograrlo a escala hispanoamericana. Los bloques policlasistas liberales acometieron, sin embargo, esta tarea, en los más estrechos marcos de los Estados, efectivamente existentes, aunque precariamente consolidados. Aquellos bloques lo integraron, fundamentalmente, los propietarios de tierras libres (no amortizadas ni “vinculadas”), la burguesía comercial y la pequeña burguesía y capas medias de las ciudades. Hasta la emergencia del imperialismo a partir de la década

del 80, la dirección de esos bloques correspondió, en términos generales, a la pequeña burguesía capas medias de las ciudades. En la degeneración del liberalismo, a finales del siglo pasado, convergieron el imperialismo y un neolatifundismo que no alcanzaba a liquidar las relaciones precapitalistas de producción. Con la excepción del mundo antillano, la pequeña burguesía y las capas medias perdieron, entonces, la dirección del proyecto nacional. La historia mexicana comprueba, sin duda alguna, que nos encontramos en otro período. Que el liberalismo de Porfirio Díaz clausura al de Benito Juárez; lo reconocieron incluso los partidarios “científicos del porfirismo. Ellos se autodenominaron, con razón, “neoconservadores”. Es lo que también se observa en la historia colombiana cuando el conservatismo hizo causa común con una fracción importante del liberalismo en la etapa “regeneradora” de Rafael Núñez.

Al período progresista de los proyectos liberales-nacionales hispanoamericanos corresponde la práctica y pensamientos políticos de Justo Arosemena. Como quiera que la posición geográfica, principal recurso natural del Istmo, propició desde la colonia una intensa *actividad* mercantil, las relaciones productivas de carácter precapitalistas no tuvieron la importancia que sí adquirieron en otras regiones de Hispanoamérica. Por ello mismo el conservatismo no tuvo en Panamá la significación y potencia que alcanzó en otros países hispanoamericanos. También por ello, muy tempranamente, comenzó a afirmarse un movimiento liberal autonomista, e incluso independentista, frente a la Nueva Granada. Mal podría avenirse con la sociedad señorial neogranadina un Istmo abocado, con o sin intermitencias, a un intenso tráfico mercantil. Los escritos de Arosemena *constituyen* a este respecto la más lograda teorización, desde perspectivas demo liberales, sobre los fundamentos históricos, geográficos y políticos que acreditan la existencia de la comunidad nacional panameña.

Y sobre la legitimidad de su aspiración a asumir los atributos de la soberanía. Sin embargo, importa recordar por ser tan desconocidos fuera de nuestros lares, que estas expresiones del pensamiento autonomista de Arosemena sólo hacen culminar en la teoría momentos reiterados de una práctica de autoafirmación política que se extiende a lo largo del siglo XIX.

Sin pretender señalarlos todos, sí conviene precisar que desde el Acta de Independencia de Panamá de España de 28 de Noviembre de 1821, que declara a la provincia parte integrante de la República de Colombia, señala, sin embargo, que desde el punto de vista económico el Istmo debía crear una reglamentación propia ajustada a sus especiales condiciones (Artículo IX). Era el punto de partida del autonomismo económico. En 1826 ésta alcanzará connotaciones políticas cuando una junta de notables rechazará la posibilidad de que el Istmo acepte la centralista constitución Boliviana. En 1831, el autonomismo económico y el político se presentarán de consuno cuando en un Acta surgida por la desmembración de la Gran Colombia se asienta que su restauración sólo ha de hacerse mediante la *confederación* de sus distintas secciones (Ecuador, Panamá, Nueva Granada y Venezuela). Finalmente, como el más importante e inmediato antecedente que ofrece la práctica política al opúsculo de Arosemena, *Estado Federal de Panamá*, precisa señalar la creación del "Estado del Istmo" 1840-1841 cuando, en la coyuntura de la guerra civil neogranadina, Panamá se independiza real y efectivamente, asumiendo los atributos de la soberanía y declarando que sólo bajo un régimen federal consentirá en volver a formar parte de la Nueva Granada. Las fuerzas de la armas impidió materializar estos propósitos. Pero es lo que Justo Arosemena logrará en 1855, en las Cámaras de representantes al obtener el apoyo necesario para modificar la Constitución y crear el "Estado de Panamá", soberano, pero que mantiene determinados vínculos con la Nueva Granada. El escrito *Estado federal de Panamá*, fue el alegato presentado por Arosemena ante las Cámaras neogranadinas en favor de la soberanía y autodeterminación istmeñas. A él habrá también que agregarle el capítulo intitulado *El Convenio de Colón o sea los intereses políticos del Estado de Panamá como miembro de la Unión Granadina*, fechado en diciembre de 1862 y publicado en Cartagena en 1863. Se hacen necesarias algunas precisiones con relación a este último texto.

En septiembre de 1860 se celebró entre el plenipotenciario del Estado del Cauca y su homólogo del Estado de Bolívar, en la ciudad de Cartagena, un "Pacto de Unión" por el cual se declaraba extinguida la "Confederación Granadina" y se creaba la nueva entidad política denominada "Estados Unidos de la Nueva Granada". Se trataba en este "pacto", también llamado "Tratado de Cartagena", de formalizar una asociación política que sirviera de base a convenios con otros

Estados neogranadinos que se sumaran, por propia voluntad o por la fuerza de las armas, a la insurgencia liberal-federalista acaudillada por el general Tomás Cipriano Mosquera. Un año después (septiembre de 1861), cuando ya la victoria parecía inclinarse a favor de Mosquera, se celebró entre Manuel Murillo, plenipotenciario de Mosquera, y Santiago de la Guardia, gobernador del “Estado Soberano de Panamá” - vimos ya que fue creado como tal desde 1855 - un tratado en la ciudad de Colón: “El Convenio de Colón”, mediante el cual el Istmo se incorpora también a los “Estados Unidos de Nueva Granada”.

Los términos del “Convenio de Colón” no podían ser más favorables para las predominantes corrientes autonomistas panameñas. No sólo se conservaban los márgenes de autogobierno alcanzados en 1855, sino que éstos se ampliaban considerablemente. El opúsculo de Arosemena, destinado a analizar el “Convenio de Colón”, tiene como objetivo preservar sus conquistas después del triunfo definitivo de la insurgencia liberal federalista. Y si bien esas conquistas, efectivamente, se conservaron en el marco de la ultrafederalista Constitución de Río Negro, que postulaba la soberanía de todos los miembros integrantes de los “Estados Unidos de Colombia” (1863-1886), no deja de ser importante recordar que fue precisamente la defensa de esa soberanía la que condujo a la muerte a Santiago de la Guardia, el gobernador de *Panamá* firmante del convenio. Decidido a defender la soberanía pactada, fue la primera y única víctima de una acción provocada por tropas colombianas cuya presencia en el Istmo, sin consentimiento, claramente violaba acordadas fórmulas contractuales.

En otro escrito póstumo de Arosemena, intitulado “La Reacción en Colombia” (1886), se hace la crítica de la Constitución de 1863 (lo que en cierto modo era una autocrítica), pero más concretamente intenta esclarecer las condiciones políticas y las insuficiencias jurídicas de la Constitución centralista de 1886. La impugnación de la Carta de 1886 no significa, pues, otra cosa que la defensa de las *formas* federalistas de gobierno. Y con ello una nueva reiteración, que Arosemena por lo demás hace otra vez explícita, del derecho de Panamá a su autodeterminación.

Decíamos al principio de esta nota que estos textos de Arosemena permiten una mejor inteligencia de los procesos de formación de los

Estados nacionales hispanoamericanos durante el siglo pasado. Ellos invitan, efectivamente, a no ahorrar esfuerzos para comprender las causas endógenas de los conflictos sociales que opusieron a centralistas contra federalistas, y conservadores a liberales, en las distintas condiciones que se daban a lo largo y ancho del continente. Se ha abusado ya demasiado de “explicaciones” que sólo descubren en esos conflictos epifenómenos de lo acontecido en los países de capitalismo avanzado o, lo que es peor, meras imitaciones de modelos paradigmáticos.

Por lo que respecta a los sujetos sociales que en Panamá promovieron el proyecto de autogobierno y de erección del Estado nacional, cabe señalar que éstos son, en lo fundamental, los mismos que a escala hispanoamericana se empeñaban en homogenizar la sociedad civil abatiendo los poderes corporativos y los modos de producción y formas de propiedades precapitalistas. Con la peculiaridad para el Istmo, de que la burguesía comercial y la pequeña burguesía urbana tuvieron, al interior del bloque liberal policlasista, un mayor peso específico que los terratenientes. Y ello, sin duda, en razón de que el recurso natural de la posición geográfica situaba a las primeras en lugar de privilegio frente a los segundos: Es lo que explica el dominio casi indiscutido de la ideología liberal durante el siglo pasado. Con ajustes y reajustes cada vez más conservadores, y cada vez más antinacionales, sobre todo a partir de la emergencia del imperialismo, aquella ideología prolongó su dominio durante períodos importantes del presente siglo.

Dentro del pensamiento marxista una larga tradición no sólo ha identificado las tareas nacionales con programas burgueses, sino que, incluso, ha negado contenidos nacionales a la edificación socialista. Las realidades del mundo actual, y mejores enfoques, permiten hoy descubrir complejidades antes ocultas a mecánicas identificaciones. Esas complejidades nos conducen a ver en el “hecho nación no tanto el resultado como la condición capitalista. Y en el Estado moderno, a la vez, una superestructura (poder coercitivo) y una formidable fuerza productiva separadas, de las cuales la nación no alcanza a desplegar sus potencialidades. Por ello mismo, la nación no agota su esencia en su carácter de condición del capitalismo. En el socialismo ha de encontrar la racionalidad que hoy le niegan las relaciones sociales capitalistas: su vocación comunitaria de diferenciar la individualidad en la participación de la riqueza y empeño de la creación colectiva.

El Estado nacional acredita su carácter de condición del capitalismo, y de principal fuerza productiva durante la época moderna, en la historia específica de las formaciones nacionales latinoamericanas. Sólo accediendo al poder del Estado, el reformismo liberal pudo iniciar en nuestra América el proceso de efectiva homogenización de la sociedad civil. A partir de entonces, el Estado es aspiración de la nación y la nación aspiración del Estado.

Es en este contexto que hay que interpretar el autonomismo-federalismo panameño del siglo pasado, y la teoría y práctica políticas de Justo Arosemena. En el Istmo panameño se percibió con claridad que se encontraba unido a los vaivenes de un Estado que aún no sobredeterminaba la sociedad señorial. Y que en la propia historia y geografía se asentaban premisas que ampliamente acreditaban la legitimidad de la aspiración al Estado. Desde nuestro punto de vista de hoy, no sólo la historia y la geografía legitimaban el autonomismo, federalismo e independentismo de los panameños del siglo pasado. Su racionalidad histórica radica, más profundamente, en que abría cauce a la riqueza y potencia de la dialéctica Estado - Nación con independencia de los rezagos históricos específicamente colombianos.

Nos parece conveniente, todavía, hacer una última precisión por lo que respecta al papel de las clases subordinadas en las formaciones nacionales latinoamericanas, y más concretamente en la formación nacional panameña.

Una imagen populista de la historia de nuestra América pretende acreditar la tesis de que la esencia nacional existe en masas populares ya homogenizadas como comunidad, que por ello, precisamente, resistieron influencias extranjerizantes y antinacionales. El papel reaccionario o progresista que pudieran cumplir las clases dominantes y nuevas clases emergentes en determinados períodos históricos se sustituye, así, por la imagen de una sociedad cuya diferenciación se agota en la abstracta polarización de explotados y explotadores. Situados en estas posiciones, pronto se creó percibir la esencia del "hecho nacional" en el seno de masas cada vez más apreciadas en función de un reduccionismo folklórico. Creemos que en la raíz de estas concepciones se encuentran graves desenfoques históricos y axiológicos.

En efecto, la contradicción entre espontaneidad y coerción es indisoluble de la génesis y desarrollo de las comunidades racionales. La espontaneidad aparece, y sólo formalmente, desde el momento en que la disolución de las relaciones de producción precapitalistas permite a una acrecida circulación mercantil homogenizar un espacio económico, en especial, formando la comunidad de lengua. Pero por sí misma la expansión del capital mercantil no crea aquel espacio económico. Es la posibilidad de que la coerción del Estado participe activamente en la homogenización del espacio económico lo que lo caracteriza a partir de la época moderna. En este sentido, la expresión común de Estado nacional revela su verdad al establecer la indisoluble unidad (que obviamente no es identidad) entre Estado y Nación. Esa unidad se da incluso en aquellos Estados que son multinacionales. Pues en ellos la “aspiración” de la nación al Estado se da en compromisos del Estado y en luchas nacionales siempre renovadas.

La coerción del Estado ha sido, pues, indesligable de la homogenización de la comunidad nacional. El “terror lingüístico” desencadenado por la revolución francesa ³ sería sólo un ejemplo de este ejercicio del Estado en la formación nacional. Por lo que respecta a los pueblos oprimidos, cabe anotar que el aparato estatal opresor sólo favorece la homogenización en cuyo nombre, precisamente, se convoca a la liberación. Todas estas consideraciones conducen a no percibir la nación como un hecho clausurado. Muy por el contrario, es cierto que el Estado nacional ofreció el espacio económico imprescindible para el desarrollo del capitalismo. Es real la comunidad así forjada, pero ella encuentra en la coerción del Estado, y también en la coerción económica del capitalismo, límites que desnaturalizan lo mismo las potencialidades que la apropiación auténticamente nacional de la creación colectiva. La nación en el socialismo sigue siendo, por ello, una realidad. No en el sentido de una “supervivencia” inevitable a corto plazo, pero irracional si se piensa en “largas duraciones”. Sino en el sentido de que las nuevas conquistas de la libertad no lo serían sólo para los individuos, sino también y quizá en primer término para el enriquecimiento y racional despliegue de la personalidad colectiva.

Entonces, y no importa sus intenciones, los enfoques que pretenden encontrar una “esencia nacional” de la que supuestamente serían portadoras las masas que conducen, en última instancia, a conclusiones

antihistóricas, y clausuradas. Antihistóricas, porque necesariamente suponen a esas masas, y sus “esencias nacionales”, divorciadas de las condiciones y desarrollo histórico de las relaciones de producción capitalistas. Clausuradas, porque el desestimar los factores coercitivos hasta hoy presentes en las formaciones nacionales ven en éstas algo “ya dado”, con lo que se impide apreciar el salto cualitativo que implica para lo nacional la conquista de nuevos estadios de libertad al socializarse los medios de producción y cambio. En modo alguno se ha de confundir la función creadora de las masas y clases subordinadas, que es la que en toda formación social aporta la riqueza material y las condiciones de la creación espiritual con la forma reaccionaria o progresista con que las clases dirigentes se apropian aquella riqueza modelando la sociedad de acuerdo con sus intereses. La formación de la comunidad nacional es impensable sin el aporte de las clases explotadas. Pero su “modelación”, durante el régimen capitalista, correspondió a las clases que tenían como tarea histórica liquidar las relaciones precapitalistas de producción. En una palabra, las clases explotadas crean, indudablemente, la riqueza material y condiciones de la creación espiritual necesarias en el proceso de la formación nacional. Pero simultáneamente son expropiadas de los frutos y dirección de ese proceso. Otro será el sentido y contenido de la nacionalización, una vez superado el régimen capitalista. Si no es lo mismo, por algo están tan próximos los conceptos de nacionalización y socialización.

En la génesis y desarrollo de los Estados nacionales lo que se trata es, por tanto, de despejar con la mayor precisión posible, las clases sociales, personalidades y sucesos que real y efectivamente concurren en su formación. Desde los parámetros de la coerción económica y política, las clases empeñadas en derrumbar las relaciones de producción precapitalistas forjaron las primeras formas de comunidad nacional dando asiento y abriendo cauce, con ello, al régimen de producción capitalista. Con las limitaciones señaladas, tuyas fueron, entonces, la dirección y aprobación del proyecto histórico nacional.

Es lo que, nos parece, comprueba la formación de los Estados Nacionales, lo mismo en sus primeras manifestaciones en la Europa occidental moderna que en las formas específicas adquiridas en la historia de nuestra América.

En efecto, las dimensiones distintas de las fuerzas productivas, y las diferencias de la estructura social, no deben ocultar el hecho primario de que también en nuestra historia latinoamericana la formación de Estados nacionales es inseparable de los esfuerzos por liquidar las relaciones de producción y formas de propiedad precapitalistas. Hemos ya aludido a los agentes históricos empeñados en realizar esta tarea y a la función del Estado en la misma. Deseamos ahora sólo señalar, para el caso límite de Panamá, la manera cómo se hizo presente la cuestión nacional entre las clases, sus luchas y contradicciones.

Es casi un truismo afirmar que el proyecto nacional panameño se resolvió, durante el siglo pasado, dentro de los márgenes y dirección que a él imprimieron la burguesía comercial y la pequeña burguesía (dentro de la cual incluimos las capas medias) de la zona de tránsito. De ese proyecto fueron tributarios la acción y pensamiento de Justo Arosemena. Es indudable, también, que con la creación del “Estado de Panamá” en 1855, aquellos agentes sociales alcanzaran nuevas metas, a partir de la acción del aparato estatal autónomo, en cuanto a homogenizar una comunidad que con mucha antelación había iniciado su proceso de definición. A la burguesía y pequeña burguesía istmeña, en los límites de su tiempo, correspondió, igualmente, la tarea de forjar los instrumentos ideológicos necesarios no sólo para legitimizar la reivindicación de la soberanía frente a la Nueva Granada, sino también para afirmar la comunidad frente al expansionismo norteamericano. A este respecto, los textos de Justo Arosemena en favor de una liga hispanoamericana y en contra del monroísmo, insertan a Panamá dentro de una tradición latinoamericana de pensamiento político progresista, de la cual hoy somos deudores. Todo lo cual no debe impedir la pregunta, necesaria y legítima, en torno a la participación de las masas populares, y más concretamente, las clases subordinadas, en el proceso de formación del Estado nacional panameño.

A este respecto cabe señalar, en primer término, que los proyectos progresistas de organización nacional a partir de la independencia, y a escala latinoamericana, nunca se dieron al margen de un proceso de ajustes y reajustes, siempre renovados, entre el bloque liberal pluriclasista y las clases subordinadas. Pero, ya lo hemos visto, las contradicciones no lo eran sólo entre bloques y las clases populares. Hasta el último cuarto de siglo XIX, es decir, sólo hasta después de

iniciado con éxito el reformismo liberal, aquel proceso de ajustes hubo de hacerse en permanente confrontación con las fuerzas sociales empeñadas en conservar las relaciones de producción y formas de propiedad precapitalistas. De ahí que, desde la independencia, la teoría y la práctica de la organización nacional del bloque liberal hubo de enfrentar, o de asimilar parcialmente, según las coyunturas específicas y la correlación de fuerzas, proyectos nacionales alternativos de las clases populares, concretamente referidos, según los países, a la eliminación del tributo indígena, la abolición de la esclavitud o la redistribución de la tierra. Esos proyectos alternativos, entonces subordinados, como las clases que lo promovieron, constituyen, obviamente, las primeras formulaciones de una percepción de lo nacional que desbordaba los parámetros liberales y que hoy encuentra, con otros contenidos, renovada legitimidad.

En el caso concreto de la formación nacional panameña, el dominio casi indiscutido del bloque liberal - hemos anotado que ello se explica en razón de que el transitismo no favoreció la producción y propiedad feudales - retrasó, pero no impidió que las clases populares desplegaran una práctica y un ideario nacional panameño, ajustados a sus específicas reivindicaciones. De ahí que, en distintos momentos, la protesta social se hiciera al margen de un proyecto nacional-panameño o, incluso, enfrentándolo directamente.

Es lo que sucedió en 1830 al desmembrarse la Gran Colombia. En aquella oportunidad, como en muchas otras posteriormente, el liberalismo panameño se esforzó en conquistar para el Istmo la autonomía política y económica por la que luchaba desde la independencia de España en 1821.

No obstante, José Domingo Espinar, quien había sido Secretario de Bolívar, y quien acaudillaba las masas y "castas" desposeídas del arrabal urbano, logró encabezar con éxito, durante breve período, un movimiento centralista y bolivariano que a la vez que expresaba difusas reivindicaciones sociales, simultáneamente negaba todo esfuerzo autonomista, y con mayor razón independentista.

En la coyuntura de la guerra civil neogranadina de 1860 - 1862, tiene lugar un fenómeno análogo. Recordamos que en aquel contexto el

liberalismo panameño, y Justo Arosemena con él, aprovecharon la oportunidad para lograr la firma del “Convenio de Colón”, que consolidaba y expandía la autonomía e Instituciones de autogobierno existentes desde 1855. Cuando en violación flagrante de ese convenio, tropas neogranadinas desembarcaron en el Istmo, el arrabal urbano expresó cálidamente sus simpatías por las fuerzas recién llegadas. Sin lugar a dudas, se trataba de una actitud de protesta social inmediata, que negaba el proyecto nacional-liberal panameño, *pero que no advertía que aquella misma protesta habría que reiterarla frente a clases dominantes que desde Bogotá intentaban afirmar diseño de la organización nacional.*

Un claro compromiso de los grupos y clases sociales subordinados con el proyecto panameño de organización nacional lo encontramos, sin embargo, a partir de la “Guerra de los Mil Días” (1899 - 1902).

En esa coyuntura que sin duda constituye el prólogo de la independencia de 1903, las masas panameñas participan activamente en la contienda civil aportando una generosa y elevada cuota de sangre en favor de la bandera liberal. El triunfo del liberalismo a escala colombiana habría significado la reconquista de la autonomía federal para Panamá. No ha de extrañar por ello que, rompiendo con la tradicional neutralidad panameña en las guerras civiles colombianas, el Istmo se convirtiera en teatro principal de la lucha, y que fuera escenario de duras y sangrientas batallas. El triunfo del conservatismo en la guerra civil significó la muerte del autonomismo panameño en el marco del Estado colombiano. Ello abrió paso a la alternativa independentista de 1903, y a su mediatización por parte del imperialismo.

No obstante, la derrota del liberalismo y autonomismo panameño en la “Guerra de los Mil Días”, cabe destacar su trascendental significación por lo que respecta al proceso de formación del Estado nacional. Pues aquella contienda, como adelantáramos, implicó la activa participación de las clases subordinadas en un diseño de organización nacional que le fue ajeno hasta ese entonces. El arrabal urbano ya nada garantizaba al centralismo colombiano, ni al revés, y, lo que es igualmente importante, las masas indígenas, dirigidas por el guerrillero Victoriano Lorenzo, sumaron sus esfuerzos en contra del centralismo conservador no sin antes plantear reivindicaciones de carácter social –abolición de los diezmos-. Se trata, con seguridad, del primer esbozo, pero ya

trascendente, de una síntesis que resolviera la cuestión social y la cuestión nacional-panameña de manera tal que las clases subordinadas no quedaran expropiadas de los beneficios del concurso colectivo. La preservación de ese concurso, y su enriquecimiento, serían tarea de ellas, una vez que las clases dominantes arriaron las banderas nacionales de la primera hora y ya, objetiva y subjetivamente, nada pudieron oponer a la absorción imperial.

Lo que en modo alguno quiere decir renunciar a la herencia progresista del proyecto autonomista e independentista del siglo pasado. Pues la traición a ese proyecto, panameño, hispanoamericanista y que enfrentaba al expansionismo norteamericano, se da hoy en los que desearían expropiar de la nación a las clases subordinadas, precisamente sus creadoras inconscientes del pasado, pero también sus cada vez más consecuentes y lúcidas fortalezas del presente.

Desde este punto de vista, y por estas razones, hay un Justo Arosemena en el que no se reconocen las clases dominantes de hoy. De ahí el motivo, panameño y latinoamericano, para rescatar del olvido sus mejores páginas.

Notas

1. Para una discusión más amplia de estos temas, nos permitimos remitir al lector a nuestra obra *Idea y cuestión nacional latinoamericanas. De la independencia a la emergencia del imperialismo Siglo XXI*. Editores. México 1980.

2. Si precisamos a partir de la independencia es porque estimamos que el centralismo y no el federalismo constituía la opción correcta durante el periodo de la erección del Estado en las condiciones de la lucha armada. El centralismo, en esas precisas circunstancias, contribuía a consolidar el frente unido anticolonialista. Finalizadas las

guerras de independencia y enfrentadas las clases y bloques de clases antagónicos, el centralismo, por el contrario, sólo *fortalecía* a los poderes corporativos, antinacionales, objetivamente opuestos a la homogenización de la sociedad civil.

3. Véase al respecto: René Balibar: Dominique Laporte: Burguesía y lengua nacional. Editorial Avance. S.A., Barcelona, 1976.

CAPÍTULO II

TEMA SOBRE EL MOVIMIENTO OBRERO

EXPERIENCIA Y SIGNIFICADO DEL MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES BANANEROS DE BOCAS DEL TORO EN 1960

César Pereira Burgos

Como todos sabemos, la United Fruit Co. tiene desde 1900, una cadena de sociedades que maneja, ciertamente, el monopolio internacional del negocio de banano y se dedica con ventaja, a otras actividades económicas, entre las cuales resaltan el cultivo de cacao, la ganadería y el transporte de pasajeros y carga, amén de la venta de todos dichos productos. De la compañía madre y sus retoños son o han sido la CENTRAL AMERICA RAILWAYS en Guatemala, la ex CUYAMEL, la TELA RAILROAD, en Honduras; muchas fincas de abacá en Costa Rica y Panamá, grandes centros cacaoteros en toda Centroamérica, plantaciones de bananos en Ecuador, Colombia y Jamaica; grandes centrales azucareras en Santo Domingo y Cuba y desde luego, la llamada Flota Blanca, La Grace y La Panagra.

En su historia, que cubre un siglo de la nuestra, ha derribado gobiernos, impuesto presidentes, fabricado dirigentes obreros y oprimido por distintos medios a los trabajadores de todo el Caribe. La empresa que comenzó Minor C. Keith en 1900 ha devenido gobierno dentro de nuestras repúblicas al punto de convertirlas, para muchos, en *Banana Republics*.

Aun cuando la historia de la criatura es una, es necesario referir taxativamente ciertos aspectos de la vida de la compañía en nuestro país, para entender cabalmente las raíces históricas del movimiento de los trabajadores de Bocas del Toro.

En el año de 1903 la United Fruit Co. trató de acaparar las ricas tierras del valle del Sixaola, por entonces en disputa entre Colombia y Costa Rica. A tal efecto, solicitó en los tribunales costarricenses una concesión que le fue acordada. ¿Por qué dirigió sus pasos hacia el vecino

gobierno? Pues sólo porque en la encarnizada lucha por copar el negocio bananero, un señor de nombre Ricardo Romero había obtenido, en abril de 1903, una concesión colombiana para construir un ferrocarril por la orilla del Sixaola, que luego traspasó al señor McConnell de la América Banana Co., rival de la recién fundada United Fruit.

La lucha entre ambas compañías afectó seriamente nuestra estabilidad política y sería sumamente interesante estudiar hasta qué punto las decisiones del gobierno panameño de aceptar el fallo del juez White y el Tratado Arias-Calderón estuvieron ligadas a los intereses bananeros, ya que envolvían las seis mil hectáreas situadas en el Atlántico y disputadas en los tribunales costarricenses y las antecámaras del State Department, la Casa Amarilla y el Palacio de las Garzas, por la United Fruit y la América Banana.

Después de muchos años de constantes ganancias, la United Fruit se enfrentó en la segunda década, al problema del agotamiento de la tierra y a la denominada enfermedad de Panamá, aún sin remedio efectivo. Entonces, decidió transferir sus operaciones al Pacífico y por sistemas que no es del caso comentar en este artículo, desembarcó en la zona de Puerto Armuelles después de asegurarse la construcción de un ferrocarril por parte del Gobierno Nacional. Desde aquellos días y diversificando sus actividades, la empresa ha vuelto a lograr el antiguo nivel de preponderancia, razón por la cual se ha lanzado a la reconquista de las fincas bocatoreñas mediante la plantación de otro tipo de banano, resistente a la enfermedad de Panamá.¹

El camino de la recuperación ha sido obstaculizado en los últimos años a la United Fruit por acciones estatales o colectivas en casi todos los países de operación. En primer lugar, los gobiernos nacionales, por las presiones populares, han abandonado los antiguos procedimientos de entrega gratuita y requieren mayor participación en las utilidades bananeras mediante el alza de los gravámenes fiscales.² En segundo

1 Sobre las condiciones concedidas para el uso del ferrocarril de Puerto Armuelles, ver KEPNER Y SOOTHILL: *El imperio del banano*. Ediciones de la Facultad de Ciencias Sociales y jurídicas. Buenos Aires. 1959.

2 Es sumamente importante observar que este cambio de actitud de los gobiernos no siempre obedece a una política sana o nacionalista. La necesidad de recabar cada año más fondos presupuestarios para resolver a medias los graves problemas populares obliga a los grupos dominantes a sacar de la bolsa de las compañías extranjeras lo que no desean sacar de la propia, a pesar del temor que el acto les inspira.

lugar, las fuerzas trabajadoras, en franca organización, han exigido de la empresa un mejoramiento integral de las condiciones de trabajo y vida para llevarlas a condiciones humanas, al tiempo que han luchado por la supresión de prácticas nocivas patrocinadas por la United Fruit directa o indirectamente. Por estos caminos, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Colombia, Nicaragua y Panamá han modificado sus sistemas impositivos; el Ecuador ha desarrollado una campaña de protección a los bananeros independientes; ha forzado a la empresa a abandonar la plantación directa, y el gobierno cubano ha expropiado las centrales azucareras, los cañaverales y fincas de ganado.

Junto a los gobiernos, los pueblos también han tomado acciones de importancia. En 1935 se realizó una huelga en Colombia durante la cual se calcularon más de 1000 muertos. Jorge Bliécer Gaitán, entonces diputado, al presentar su informe al Congreso, decía que no se trataba de una huelga, sino de un verdadero estallido popular contra la compañía explotadora. **Honduras, Guatemala y Costa Rica** han visto numerosas huelgas en las plantaciones y dos intentonas en Panamá 1946 y 1952 fueron sofocadas por la acción conjunta de los esquirols, los gobiernos nacionales y la fuerza todopoderosa de la United Fruit.

Para el desempeño de todas sus actividades, la Chiriquí Land Co. como se ha dado en llamar a la filial frutera de Panamá, tiene trabajadores de todas las razas y categorías profesionales sin que deba causar extrañeza que en muchas ocasiones incluya entre aquellos a Diputados, Ministros de Estados, Miembros del Poder Judicial o funcionarios locales.

En los trabajos más humildes del campo utiliza, especialmente, fuerzas cricamola y guaymí que habitan las serranías de la división continental de aguas. Degradados por el alcohol, explotados por nacionales y extranjeros, abandonados por todos los gobiernos que sólo los recuerdan para que depositen sus votos presidenciales y diputadiles; sin que la civilización haya llegado hasta ellos, porque lo que tienen de degradante, estos hombres es que eran considerados los trabajadores "ideales" de la Frutera.

Sus familias quedan en las perdidas chozas de la selva y ellos viven amontonados como animales en galeras de 30 y 40 personas, recibiendo salarios de hambre por tareas inhumanas y aislados de los otros grupos

étnicos, mientras van dejando parte del jornal en los expendios de aguardiente. Además, ¿quién no conoce la “docilidad” de estos indígenas? Algunos vienen desde San Blas y son Kunas, conocedores de un sistema social más avanzado, pero definitivamente atados en la lejanía al grillete verde de la bananera.

El trabajo de estos hombres, que cubre la limpieza del monte, el acondicionamiento del rastrojo, el deshoje de bananales, la plantación de matas, el riego de insecticidas, la apertura de canales de irrigación, el corte de bananos, la cosecha de cacao, la carga de los productos, la preparación de las fruta para el embarque, el acondicionamiento de las vías férreas, el cuidado de los animales de la empresa y el servicio doméstico de los empleados de alta jerarquía, va casi siempre pagado por destajo. Siendo las condiciones de trabajo reprobables, las hizo la compañía más gravosa mediante este sistema de pago unido a tareas difíciles para el trabajador promedio.

En el mes de septiembre de 1960, la empresa anunció un nuevo sistema que aumentaba la tarea diaria de los trabajadores del campo. El 22 de septiembre, un grupo de trabajadores envió una comunicación al Inspector Provincial de Trabajo para que interviniera ante los funcionarios de la empresa con el fin de modificar la práctica seguida en cuanto al pago de horas extra y, en el mes de octubre, se envió otro memorando al Juez Seccional de Trabajo con copia al Inspector Provincial de Trabajo y al Subgerente de la empresa en Bocas del Toro. Ambos documentos fueron entregados sin la participación de los dirigentes oficiales del Sindicato controlado por la empresa.

Estas gestiones recibieron una sola respuesta: Un telegrama del Inspector Provincial de Trabajo que decía que cuando volviera de la ciudad de Panamá, doce días más tarde, recibiría a los quejosos. El funcionario público iba a pasar las fiestas patrias a la capital y pensaba atender la solicitud después de sus vacaciones; para esto, sin embargo, no hubo tiempo.

Cansados de esperar inútilmente, los indígenas de la Finca 31, en donde trabajaba Manuel Montezuma Rodríguez, decidieron presentarse ante los señores Kidd y Wells, altos funcionarios de la empresa, para exponer la nueva tarea y su deseo de volver a la antigua, a pesar de su dureza.

Ante los representantes indígenas, los funcionarios de la empresa dijeron que si así lo deseaban, podían irse, ya que volverían dos días más tarde en busca de trabajo.

El grupo fundamentalmente compuesto por guaymíes y cricamolos se había engrosado ya con algunos kunas de San Blas. Los primeros estaban bajo la dirección de Santiago Rodríguez Smith, Antonio Quintero y José Bins, éste último de Almirante. Los kunas seguían al trabajador Antonio Núñez.

Se trataba de movimiento amorfo, sin dirección determinada y apoyada en una sola fuerza: la decisión inquebrantable de los trabajadores y su capacidad de resistencia, determinada por los hábitos de vida que hacían

menos duras las penurias del movimiento. Por parte de la empresa, además, se contaba con un elemento propicio.

Cuando un trabajador ingresa al servicio, no recibe paga ni la primera ni la segunda semana; al final de la tercera semana recibe el salario correspondiente a la primera, de manera que siempre tiene el salario correspondiente a dos semanas "en fondo". En circunstancias normales, la práctica es causa del endeudamiento de los trabajadores, pero en esta ocasión permitió que siguieran recibiendo salario recortado por las deudas y vales de adelanto durante dos semanas.

El 4 de noviembre, cuando regresaban de Almirante, José M. Serracín y Virgilio Schuverer encontraron una muchedumbre frente a las oficinas administrativas de la empresa en Changuinola. Al saber la causa de la concentración, decidieron participar en el movimiento, que desde entonces adquirió una fisonomía definida, de protesta contra los desmanes de la filial panameña de la United Fruit Co.

La primera medida fue la de sustituir los antiguos dirigentes sindicales. La empresa había prohijado un "sindicato de empresa" controlado con directores altoparlantes. Ellos negociaban, cuando la compañía lo deseaba, contratos que sólo protegían los intereses patronales. Por ello, los trabajadores desconfiaban y se rehusaban a permitir que siguieran manejando el movimiento contra la Frutera.

Ese fue el acierto inicial de los trabajadores: desmadejar toda la superestructura legal tejida por la compañía alrededor del movimiento sindical con lo cual se logró plena libertad de acción frente a la empresa y frente a las autoridades públicas. Prueba de lo anterior se tuvo cuando la directiva de los trabajadores que reemplazó los antiguos cipayos, se negó rotundamente a discutir el problema colectivo en las oficinas de la empresa con la Inspectora General de Trabajo, tal cual ella deseaba.

El 5 de noviembre se vio claramente que la posición de las autoridades administrativas del trabajo no llevaría a una solución, por cuanto se limitaba a la apreciación legalista del movimiento, favoreciendo así, los intereses patronales. Se reunieron entonces, los trabajadores en Asamblea General y luego de aceptar la renuncia de los dirigentes sindicales, procedieron al nombramiento de los reemplazantes, entre quienes ocupaban los puestos principales Schuverer, Serracín, Anderson, Cubillas, Rodríguez, Smith, Bins, Quintero y Núñez. La nueva directiva se convirtió en Comité Central del Movimiento con sede en Changuinola y creó subcomités en Almirante, Guabito y cada una de las fincas de la empresa, inclusive en las lejanas como Nievécitas. Las zonas bananeras tienen peculiaridades que explican claramente el rumbo imprimido al movimiento.

Todas las propiedades son de las empresas concesionarias, incluyendo viviendas, fluido eléctrico, hospitales, servicios de transporte y tiendas de abastecimiento. Ello permite a las compañías un control absoluto sobre todos los elementos vitales. No hay que olvidar tampoco, que mientras los trabajadores se hallan dispersos por las enormes plantaciones, en un área que va desde las montañas al mar y Costa Rica, los altos empleados y en general, los funcionarios administrativos de la compañía, viven en zonas concentradas, con todas las comodidades, clubes, tiendas propias, pistas de aterrizaje, transporte adecuado y comunicaciones de todo tipo, circunstancia que hace más difícil la posición de los trabajadores que luchan contra la compañía. Así se explica la derivación normal de todas las huelgas bananeras hacia la violencia.³

El aislamiento que puede provocar la compañía hace que los trabajadores deban comenzar por resolver sus problemas de

3 Estas características son comunes a todos los movimientos de plantaciones y las diferencias de la

subsistencia en forma que viola los derechos de disposición tradicionalmente reservados a los patronos. Así comienza la apertura de las tiendas de la compañía, el uso de los medios de transporte de la compañía, la utilización de la red de comunicaciones de la compañía, e inmediatamente después, aparecen en escena las fuerzas del orden público para asegurar, voluntaria o involuntariamente, las prerrogativas patronales o lo que es igual, el estrechamiento del círculo puesto a los trabajadores.

Si en Bocas se sorteó toda la violencia durante el movimiento de noviembre, fue principalmente, porque desde el primer día se evitó que se produjera esa situación. ¿Cómo se logró esto? Encargándose los trabajadores directamente de todo lo relacionado con las necesidades colectivas e individuales de los trabajadores. Para ello, los miembros del Comité Central crearon comisiones de trabajo que a “grosso modo” podríamos agrupar en cuatro categorías:

- a) relacionadas con los abastecimientos,
- b) relacionadas con la vigilancia de los bienes de la compañía,
- c) relacionadas con el transporte y las comunicaciones y
- d) relacionadas con la estrategia del movimiento.

En el dinamismo de estas comisiones está el secreto del movimiento. Los servicios públicos de transporte quedaron supeditados al Comité Central de manera que todas las facilidades de la compañía, incluyendo las ferroviarias y telefónicas, quedaron a disposición de los trabajadores. Esta situación permitía concentrar rápidamente la base humana, llevar mensajes a todos los puntos de las plantaciones y trasladar los líderes obreros adonde su presencia fuere necesaria. De la misma forma, el control del aeropuerto de Changuinola les permitía tener una vía de acceso exterior por la cual recibieron, sin pausa, ayuda material. El control de la central telefónica dio al Comité Central dos armas: conocimiento de todas las maniobras de la empresa y facilidad de enlace dentro y fuera de la plantación mediante la Tropical Radio, también controlada por la Frutera. En este sentido, los trabajadores de ferrocarril, de teléfonos y radio fueron de enorme importancia.

Los trabajadores se encargaron también de la operación de las tiendas de abastecimientos, limitada a la venta de productos básicos para la alimentación de los trabajadores y los funcionarios directivos de la

empresa. Es necesario aclarar al respecto, que las acusaciones de que el Comité Central había sitiado por hambre a los opositores del Movimiento y a los altos empleados de la empresa son completamente falsas y tenían por finalidad crear un clima de intranquilidad en la ciudad capital. En todo momento se aseguraron las provisiones a los directivos, quienes en sus cómodas “zonas de residencia”, cercadas por las mallas de ciclón y púas que impedían el acceso a los simples trabajadores en situación normal, pasaron casi un mes sin violencia ni daños materiales de ninguna clase.

Todos los expendios de licor fueron cerrados desde el 3 de Noviembre y no se vendieron bebidas alcohólicas durante el movimiento. Los trabajadores daban así ejemplo, a pesar de quienes sólo habían oído los problemas de miles de obreros panameños en las horas de licor y fiesta ofrecidos por la empresa. ⁴

Obviamente, el cierre de las tiendas tenía que afectar el stock de productos en una zona que recibe todos sus bienes de consumo del resto del país o el extranjero. Las tribus indígenas y los trabajadores especialmente los de Chiriquí ayudaron a resolver este problema, sin que se deba ignorar la valiosa ayuda prestada por el gobierno nacional, en víveres y medicinas.

El Comité Central creó cocinas para proporcionar alimentación a los trabajadores mediante la presentación de un comprobante. Personal permanente trabajaba en la elaboración de comidas y al terminar el movimiento, había todavía en depósito, gran cantidad de bienes que fueron enviados a los trabajadores de Puerto Armuelles. Aun cuando la ayuda de los sindicatos de la capital fue poco considerable, es cierto también que la forma más efectiva era la de suministrar provisiones, siendo de poca utilidad en ese momento cualquier otra medida de solidaridad.

Para que el movimiento se mantuviera dentro del orden, era necesaria una fuerza de vigilancia. Si la Guardia Nacional hubiera estado sola, habrían podido surgir molestos incidentes, considerando su insuficiencia numérica. Los trabajadores formaron cuerpos de vigilancia que no sólo

⁴ Uno de los casos presentados ante el Comité de Huelga para su sanción fue precisamente el de un individuo encontrado una noche en Empalme, con una botella de aguardiente, que le fue decomisada.

fiscalizaban el cumplimiento de las disposiciones del Comité Central en cuanto a la efectividad del movimiento y el mantenimiento del orden, sino también garantizaban las propiedades de la empresa, evitando provocaciones de los opositores del movimiento, quienes habrían podido destruir plantaciones como ha ocurrido otras veces para lograr pronunciamientos gubernamentales contra los trabajadores. En turnos rotativos, las comisiones de vigilancia patrullaban todas las fincas y poblaciones, debiéndose recalcar que los trabajos nocturnos fueron hechos casi siempre por kunas en bicicleta. A tal punto fue satisfactoria la labor combinada de los trabajadores y guardias nacionales en este primer período, que el único incidente reportado fue el de un joven guaymí, golpeado bárbaramente por elementos quienes, aparentemente, trataron de robarle.

El grupo que dirigía tácticamente el movimiento tomó las medidas necesarias para que las comisiones de trabajo marcharan eficientemente. Como frente a las oficinas del Comité Central, había, casi permanentemente, gran número de trabajadores, se consultaba con frecuencia a la base y se le mantenía informada. De igual forma, se consultaban los subcomités de Almirante y las otras fincas, de manera que en pocas actividades obreras como en ésta, se pudo hablar de decisiones democráticas y mayoritarias.

Por otra parte, se trataba de un grupo heterogéneo sin grandes ni antiguas vinculaciones. Schuverer, colonense, con pocos años de residencia en Changuinola. Serracín, chiricano, con muchísimos años de permanencia en la provincia; ambos funcionarios administrativos, con privilegios y canonjías dentro del engranaje de la compañía.

Anderson, panameño, negro, empleado del departamento de materiales, con gran conocimiento del funcionamiento comercial de la empresa, por haber sido contador durante muchos años. Rodríguez Smith, guaymí, trabajador del campo quien enseñaba rudimentos de escritura a sus compañeros indígenas. Cubillas, empleado, de la sección de ferrocarriles cuya esposa es maestra en Changuinola. Bins, guaymí y obrero de la empresa en Almirante. Núñez, jornalero, kuna. Quintero, despedido años atrás de la empresa, quien actuaba como representante de los indígenas.

Las decisiones tenían que ser muy laboriosas, producto de largas discusiones y disensiones. Pesaban mucho la facilidad oratoria de Schuverer y la eficiencia en la administración de Serracín, pero ambos dependían, necesariamente, de las traducciones que los dirigentes indígenas hacían a sus grupos. Las fricciones que en el ardor de la lucha pasaron desapercibidas, tenían que transformaran grietas profundas una vez polarizadas las posiciones del Orden Público y los trabajadores.

Estos presentaron el día 15 de noviembre un pliego de peticiones que reflejaba no sólo las aspiraciones rechazadas que ya hemos visto, sino también otras que no admitían nuevas postergaciones. Es característica del documento que muchas de las solicitudes elevadas se refieren a simples cumplimientos de leyes vigentes. ¡A tanto habían llegado los personeros de la empresa y el gobierno en el descuido de sus propios deberes, que los trabajadores habían olvidado que el cumplimiento de cualquier disposición legal nacional es obligatorio aun para empresas como la Unifruco!

Para los trabajadores era indispensable el aseguramiento de una verdadera libertad sindical; evitar las represalias contra los participantes en el movimiento y que se estableciera claramente la intervención gubernamental en ciertas actividades desarrolladas por la compañía.⁵ El aumento de B/.0,25 a B/.0,40 por hora, con ser absolutamente necesario, perdía importancia frente al significado de la lucha sindical, porque en cualquiera de los dos casos se trataba de un salario de mera supervivencia.

Por estas consideraciones, cuando en las reuniones celebradas en Bocas del Toro, el Gobierno Nacional planteó un salario de B/.0,35 por hora, más la aceptación de los otros puntos solicitados por los trabajadores, hubo entre los dirigentes del Comité Central una marcada tendencia a la aceptación. Sólo algunos de los más exaltados, entre los cuales figuraban simpatizantes que no trabajaban con la empresa, como Carlos del Cid, insistían en la lucha frontal, soñando con implicaciones políticas que no tenían ninguna base real.

5 Es importante apuntar desde ahora que conforme al artículo 227 de la Constitución Nacional, toda actividad que implique un servicio público debe estar bajo la fiscalización del Estado. Los servicios de luz, agua y transporte tienen claramente estos elementos y no puede permitirse que no son pretexto de presentarse en una zona determinada (cual si fuera extraterritorial) se abandone ese principio.

La falta de organización previa y de control sobre el elemento indígena impidieron que la dirección del movimiento tomara pronta ventaja de la negativa de la empresa con respecto al plan gubernamental. Era la primera oportunidad en la historia de nuestra República para poner gobierno y pueblo frente a la empresa. Sagazmente, la frutera comunicó al Gobierno Nacional que aceptaba y el 18 de noviembre, con la ventaja del acuerdo previo, la empresa pudo decir a los trabajadores, por boca de los representantes oficiales, que se trataba de escoger entre la solución mencionada o la lucha contra las dos facciones Poder Público y Empresa.

El 18 de noviembre, el Presidente de la República, sus colaboradores inmediatos y los representantes de los trabajadores, discutieron francamente el asunto y se acordó suscribir un documento por el cual ambas partes se comprometían a *negociar una convención colectiva que debía tener un contenido mínimo fijo*.

El 20 de noviembre se firmó dicho documento en la presidencia de la república por los representantes de la empresa, los trabajadores y el aval del, Gobierno Nacional. Quedaba abierta la puerta a la negociación directa entre las partes, conforme a lo expresado en el documento aludido.

La historia de las jornadas de Changuinola, Almirante y Guabito no está completa sin el examen de un elemento fundamental, cual fue la participación variada y valiosa de los trabajadores chiricanos. Estos habían tenido mejores condiciones de trabajo y vida que los de Bocas del Toro, sin eliminar los bajos salarios y los fuertes motivos de descontento. Por esto, cooperaron seriamente con el mantenimiento de los trabajadores del Atlántico y posteriormente, fueron a la huelga con postulados propios.

Cuando ya se habían iniciado las gestiones de tregua, llegó a Changuinola una delegación de tres miembros, que después de la reunión con el presidente Chiari, manifestó al Comité Central las intenciones de los trabajadores del Pacífico de seguir la lucha con un pliego de aspiraciones propias. Frente a la novedad, los dirigentes bocatoreños tenían que resolver sin apasionamiento y con la misma frialdad demostrada durante todo el movimiento. Suspendida la ayuda

de Chiriquí por la nueva situación laboral de aquella provincia, los abastecimientos disminuían al igual que el apoyo monetario. ¿Podía aprovecharse el peligro de la situación para obligar a la empresa a concesiones que beneficiarían por igual a los trabajadores chiricanos? ¿Podía organizarse en esa segunda etapa, una corriente de ayuda en sentido inverso, de Bocas del Toro hacia Chiriquí? El cariz de los acontecimientos en Puerto Armuelles con la Guardia Nacional en pie de guerra, llevaba a pensar que la temporal amalgama entre Poder Público y trabajadores estaba por romperse, lo que permitía vislumbrar un serio peligro para el movimiento obrero en toda la zona bananera, aún embrionario y, por lo tanto, incapaz de una batalla organizada contra la represión sistemática.

Todas estas consideraciones llevan a concluir que la decisión de Bocas del Toro de negociar por separado, respondía a los intereses de la clase trabajadora en general y de los trabajadores bananeros en particular.

Creemos convenientemente analizar los factores favorables a los trabajadores, en cuanto a la formación del movimiento y su desarrollo, especialmente ahora cuando se han querido dar explicaciones novelescas que sólo tienden a la represión del sindicalismo libre en la zona bananera. ¿Cómo y por qué razones se llegó a la organización examinada en forma casi espontánea, sin que la empresa descabezara el movimiento?

Circunstancias propicias las hubo de orden interno, pero a ellas deben agregarse otras de orden internacional o nacional, marginales en cuanto al vínculo obrero patronal, pero decisivas para el enjuiciamiento correcto del problema global.

En el campo internacional, la United Fruit Co. tiene actualmente problemas de importancia, derivados del aumento incesante de protestas obreras que se traducen en mejores contratos para sus trabajadores de Guatemala, Honduras, Costa Rica, Jamaica y Colombia. En Ecuador y Cuba sus propiedades han sido afectadas, en forma diversa. Por otra parte, la Corte Suprema del Distrito de Nueva York, la ha condenado a desmembrar a más tardar en 1966, su formidable monopolio de producción, transporte y distribución, lo cual explica no sólo la nueva política de "venta a los cultivadores", sino también el decaimiento financiero de las acciones de la empresa en la bolsa. ⁶

Como si todo esto fuera poco, las jornadas bocatoreñas coincidieron con revueltas armadas en Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica, de manera que la producción bananera había mermado sensiblemente, situación doblemente preocupante en un mercado USA invadido por los productores ecuatorianos, independientes a la vigilia del abandono del gobierno por Eisenhower.

En el campo nacional, el movimiento se produjo en una provincia que apoyó fuertemente el actual gobierno, al punto que el único diputado provincial fue un republicano, quien derrotó por gran margen al candidato oficialista. En la provincia, existe, además, una mal disimulada divergencia entre los políticos liberales y los republicanos que favoreció grandemente el movimiento en sus fases iniciales. El Gobierno Nacional presentó como programa político la defensa de los derechos sindicales y tenía que mantener su promesa en el segundo mes de gobierno bajo el riesgo de ser considerado intolerante mucho antes de su enraizamiento. Por otra parte, tuvo gran peso la opinión de quienes dentro del equipo de gobierno creían que una rápida y pacífica solución en Bocas del Toro evitaría problemas en Chiriquí. Por todas estas consideraciones de tipo nacional, el Gobierno Nacional adoptó la política conciliatoria favorable a los intereses trabajadores, que en su propio seno, muchos adversaban.

En cuanto al desenvolvimiento interno de la empresa, fue de gran importancia la adhesión de algunos empleados administrativos y no sólo de quienes aparecieron directamente en los cuadros - Schuverer, Cubillas y Serracín - sino también de los que trabajaron calladamente. Es necesario que se comprendan estas condiciones que coadyuvaron al buen éxito del movimiento y explican las limitaciones y fracturas posteriores. Es factible que de haber faltado alguna de ellas, el sacrificio, la dedicación, el alto sentido de responsabilidad y la disciplina demostrados por los trabajadores, hubieren fracasado ante la presencia mítica de la empresa.

Como ya hemos apuntado antes, el movimiento bocatoreño tuvo grandes debilidades y hacia ellas debe encaminarse nuestro enfoque después del análisis de las circunstancias que lo hicieron posible. No

6 Cif. TRIMESTRE ECONÓMICO. Juliosept. 1958. Fondo de Cultura Económica. México. Vol. XXV, Número 3. Págs. 499, siguientes.

debemos olvidar que los trabajadores, para su defensa, sólo cuentan con sus propias fuerzas, y los instrumentos que toda sociedad democrática provee para la defensa de sus intereses populares son muy variados; entre los más importantes está la organización sindical y por ello es indispensable que sea independiente, especialmente frente a empresas de la potencia de la United Fruit Co.

Era lógico que no existiera vinculación entre la base trabajadora y los pseudo-dirigentes del sindicato fantasma controlado por la empresa, pero es necesario que los trabajadores aprovechen la experiencia y se organicen debidamente. Una organización apropiada será que contemple todos los niveles de la militancia sindical, sin caciquismos personalistas, pero con firme respaldo a los dirigentes elegidos democráticamente. Con este propósito, todos los hombres y mujeres deben unirse como en los días de noviembre.

En la organización del sindicato, debe lograrse una dirección unificada de todas las plantaciones, pero debe dejarse a cada plantación y dentro de ésta a cada sección, suficiente autonomía y elementos capaces de realizar integralmente las directivas del centro. La falta de organización piramidal hizo el movimiento de noviembre sumamente vulnerable, porque de haberse producido la captura de los elementos del Comité Central, se le habría dejado sin cauce fijo, en virtud de la excesiva centralización impuesta por la improvisación.

Todos los trabajadores deben cooperar para que el nuevo sindicato sea efectivo y por ello debe considerarse que son nocivos aquellos dirigentes que, por temor o conveniencia, han pactado con la empresa o grupos políticos oligárquicos en contra de los intereses de los trabajadores. Debemos llamar la atención sobre ciertos aspectos post novembrinos para que esta última acotación se aprecie en todo su valor.

Algunos de los dirigentes, durante las jornadas de noviembre, fueron sometidos a presiones económicas, políticas y sentimentales, ya por parte de la empresa, de las agrupaciones políticas partidistas o de sus familias. En algún otro caso, los sedujo el simple ofrecimiento de un cargo burocrático. De esta manera, hombres como Anderson, Quintero, Núñez y Del Cid, cuyas actuaciones fueron valiosas en noviembre, se quebraron en enero y sus declaraciones sirvieron para acosar a la antigua dirección del movimiento, dentro de la cual estaban y cuyas

responsabilidades compartieron día y noche. Para ello, ajustaron sus actos a cuanto querían los interesados en terminar con el movimiento trabajador.

Entre otras cosas, el señor Del Cid dirigió la campaña para imponer una directiva espuria a cambio del puesto oficial en el cual fue nombrado y ya destituido; Anderson consintió en asumir la "jefatura" del sindicato en una reunión a la cual no asistió ni siquiera un centenar de personas, después de haber enviado a la empresa una carta plañidera; Núñez aparentó una dedecisión entre los kunas y la antigua dirección del movimiento; Quintero trató de polarizar a los guaymíes contra la dirigencia sindical.

Frente a ellos, sin embargo, se levantaron figuras poderosas de los trabajadores entre los cuales, tiene mérito indudable Santiago Rodríguez, quien logró para la maniobra entre los indígenas. La indignación popular barrió con la traición desde antes de las elecciones, al punto que la tragicómica misión encomendada al señor Anderson y sus adláteres de suscribir un contrato con la empresa en la Presidencia de la República, fue frustrada por un movimiento huelguístico de "*advertencia*" que probó al Poder Ejecutivo la impotencia de los *directores traidores* y su falta de ascendencia sobre las masas. Como ya hemos visto, la improvisación de los cuadros directivos conllevaba estos riesgos, pero el tiempo y el trabajo cotidiano enseñan dónde están los verdaderos conductores de los trabajadores. ⁷

El sindicato deberá aclarar ante la opinión pública todo el proceso del movimiento novembrino y especialmente lo relacionado con la situación producida entre el 20 de noviembre y la toma de posesión de la nueva directiva. La ausencia de noticias sobre la caótica situación imperante en esa provincia a lo largo de esos tres meses, durante los cuales se llegó a nombrar corregidor de Changuinola a uno de los mandadores de la empresa que más se había distinguido por su oposición al movimiento de noviembre, debe subsanarse y es lógico que las aclaraciones partan directamente de la organización afectada.

⁷ Completamente inversa fue la conducta de otros, entre los cuales está Serracín, quien después de una persecución de varias semanas, del encarcelamiento injusto que comenzó el 31 de diciembre, de las amenazas subsiguientes y su despido, volvió a Bocas del Toro para ayudar con su presencia, a que se realizara la elección del 26 y se devolvieran al movimiento, la esperanza y honestidad que parecían atropelladas por la arbitrariedad y la violencia.

Ello servirá también, para demostrar el acoso del que fueron víctimas los dirigentes sindicales y sus familiares, de manera que el país tenga una visión exacta del problema. Pero no se limita a este radio la necesidad de pronunciamientos claros por parte del sindicato. En el campo de las actividades gubernamentales, la organización deberá denunciar frontalmente a los funcionarios públicos que ceden ante el soborno directo o indirecto y levantar su voz contra quienes, con olvido de su condición de servidores públicos, convierten sus posiciones en instrumentos de lucro y servilismo. En esta campaña, cobra especial importancia la denuncia de los empleados estatales que incumplen sus labores de fiscalización laboral, sanitaria y fiscal, porque sin su trabajo honesto no funciona cabalmente la libertad sindical, ni habrá cumplimiento de los compromisos adquiridos por la empresa. Que se defina claramente, que la burla de dichas obligaciones extingue la confianza en las instituciones gubernamentales e inhibe al Gobierno Nacional para solicitar a los trabajadores quienes son también contribuyentes y electores, respeto y acatamiento a las normas *que sólo se cumplen en beneficio de la compañía.*

El sindicato debe organizar inmediatamente, las tareas de capacitación sindical de los trabajadores y éstas deben comenzar por la fundación de centros de reunión, cooperativas de consumo y otros instrumentos efectivos para conseguir el cumplimiento del mínimo de aspiraciones de los trabajadores. Deben incorporarse también al sindicato de empleados administrativos y debe transformarse inmediatamente el sindicato, haciéndolo “*gremial.*”

Habrà quienes consideren que esta última acotación es superflua y hasta inconveniente. Basta el examen de los hechos acontecidos con posterioridad al mes de noviembre del 60, para desmentirlos. Sin que entremos en el análisis de los mismos, porque el sindicato deberá trabajar con esa realidad histórica antes que quienes estamos fuera de sus líneas, basta decir que la destitución arbitraria y unilateral de los dirigentes sindicales, de todos quienes a juicio de la empresa podían empuñar la bandera de aquellos y aun de los simpatizantes, privó de muchos votos a la lista popular que, a pesar de todo, batió decisivamente a las apadrinadas por empresa y testaferros.

Sólo quien es empleado de una empresa, puede pertenecer al sindicato de la misma y en un país en donde el fuero sindical no protege siquiera

los miembros de las Juntas Directivas, grave peligro constituye el dejar en mano de las empresas la desintegración de la opinión sindical, mediante los despidos masivos ⁸.

Las elecciones del 26 de febrero que dieron más de 1600 votos a la nómina que representaba a *los despedidos en represalia*, contra 72 votos de la lista más cercana, abren nuevos horizontes a la realidad sindical en las zonas bananeras. Ahora hay dos sindicatos en Chiriquí y Bocas del Toro capaces de opinar frente a las injusticias de una empresa todopoderosa. No será tarea fácil seguir siendo libres. Menos lo será conseguir ventajas claras, pero las experiencias pasadas deben quedar firmes como conquistas *de los trabajadores*.

Que no se subestimen los recursos del patrono que detesta la organización sindical si no es dócil; que no se sobrestimen los méritos personales de los dirigentes que nada valen si no representan permanentemente los intereses de la base; que no se esperen milagros y bondades de los grupos oligárquicos nacionales, funcionalmente aliados a las empresas explotadoras.

Cuando el fantasma de la *emigración al África* se desvanece por la nueva realidad de ese continente y cuando en las antiguas *Banana Republics* se fortalece la organización sindical, los trabajadores bananeros son garantía de progreso y bienestar en nuestro país. Alguien nos decía que los bananeros eran nuestros mineros. Si era apropiado el parangón por el trabajo inclemente, desde noviembre también lo es por el temple demostrado en la lucha sindical que los hermana. ⁹

8 De diciembre a febrero la Chiriquí Land Co. despidió a más de 800 trabajadores que habían participado en las jornadas novembrinas en Bocas del Toro, incluyendo a los dirigentes del sindicato y a sus posibles sustitutos.

9 Como han sido firmados los contratos colectivos entre la empresa y los sindicatos de Chiriquí y Bocas del Toro, será conveniente estudiarlos desde el punto de vista social, económico y jurídico, sin perder de vista las aspiraciones del movimiento que los produjo. En este sentido se adelanta un trabajo del Partido Socialista de Panamá que se publicará en la "Colección de Documentos Sociales".

ACCIÓN POLÍTICA DEL MOVIMIENTO OBRERO DEL BARÚ EN 1964

Reneé Araúz Cubilla

Hace exactamente treinta y cinco años el movimiento obrero de las bananeras del Barú logró su consolidación, autonomía y democratización, además se perfiló como uno de los sindicatos con mayor fortaleza, militancia de sus afiliados y más numerosos en la historia de Panamá. Es importante reflexionar sobre los acontecimientos que se conjugaron en ese momento y que determinaron el éxito del proyecto de uno de los líderes nacionales con mayor trascendencia en el siglo XX: el Doctor Carlos Iván Zúñiga.

Debemos iniciar nuestra exposición indicando que hacia finales de 1963 se sentía en todo el país el ambiente político de la contienda electoral que se aproximaba. Muchos políticos se desplazaron a la zona bananera en busca de votos y prometían mayores logros a favor de la clase trabajadora, agrupada mayoritariamente en el Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí Land Company (SITRACHILCO). Todas estas situaciones influyeron en los obreros de la Chiriquí Land Company (C.L.C., Chirilanco), quienes empezaron a concienciarse en cuanto a sus preferencias por los diversos colectivos políticos.

Generalmente, los partidos políticos tradicionales postulaban para los diferentes puestos electorales a los administrativos de la Chirilanco. El Partido Socialista (P.S.) FUE UNAAGRUPACIÓN POLÍTICA, CREADA POR Demetrio Porras y presidida en Chiriquí por el Dr. Carlos Iván Zúñiga, cuyo emblema era un machete. Este partido político estaba integrado por sectores populares, como son: campesinos, agricultores, obreros e indígenas; en definitiva, no contaba con suficientes recursos para sostener o enfrentar a una campaña política como la que acababa de iniciarse.

El entonces secretario general del SITRACHILCO, Daniel Guerra, quien había tomado posesión del cargo en diciembre de 1963, afirma lo siguiente: "después de asistir a varias reuniones sin pertenecer al partido Socialista me di cuenta que la cosa no funcionaría. Debo aclarar que el Dr. Carlos Iván Zúñiga no me pidió a mí ni a ninguno de los dirigentes

que le ayudáramos en el terreno político. Nosotros nos dimos cuenta que casi al llegar las elecciones, el Doctor se había quedado prácticamente solo, ya que no tenía dinero, ni ayuda de ninguna clase. En el plano político partidista, los trabajadores pertenecíamos a diferentes partidos; luego de varias horas de deliberaciones llegamos a la conclusión de que había que ayudar al Doctor, algo teníamos que hacer para tratar de pagarle lo que había hecho por nosotros, desde 1960, cuando desafió a la transnacional norteamericana con la creación de nuestro sindicato. Estas razones nos impulsaron a todos los directivos del SITRACHILCO a hablar con los 180 representantes de las bananeras para que a su vez hablaran con los 5000 trabajadores para ayudar al Dr. Zúñiga”¹.

La junta directiva del SITRACHILCO y su abogado celebraron una reunión en la ciudad de David; en la misma propusieron a Carlos Iván Zúñiga que aceptara ser candidato a diputado por las bananeras, en vista de que reunía las condiciones necesarias para representarlos y defenderlos como hasta entonces lo había hecho; pero ahora en un nuevo plano: la Asamblea Nacional. El sindicato apoyó positivamente a su candidato e iniciaron la campaña política argumentando que el obrero debía votar por su gente, al punto de que algunos de los miembros de la directiva del sindicato fueron postulados para integrar el Consejo Municipal de Barú.

Ciertos sectores se oponían a que por vez primera el sindicato tuviera un diputado proveniente de sus propias filas para defender sus intereses de clase. La empresa recurrió a ciertas presiones para obstaculizar esta experiencia; surgieron acusaciones en contra del Dr. Zúñiga, como la de utilizar a los sindicalistas y emplear los fondos del organismo sindical para sus intereses personales, destinados a alcanzar una curul en el parlamento panameño. Además, los abogados de la transnacional adujeron la ilegalidad de las acciones políticas de la entidad sindical, puesto que el artículo 293 N° 1 del C.T. de 1948 preceptuaba que a los sindicatos les está prohibido intervenir en política partidista, haciéndose representar en convenciones o directorios políticos o lanzando oficialmente candidaturas a cargos de elección popular.²

1 GUERRA, Daniel. *Participación política del SITRACHILCO en las elecciones de 1964*. Entrevista grabada, 2 de febrero de 1997.

2 Informativo de la zona bananera, *Boletín N° 15*, de 23 de enero de 1964, pág.2.

La Chiriquí Land Company diariamente publicaba este tipo de noticias en el “Informativo de la Zona Bananera”, que transmitía a través de Radio Centenario. Las acciones de la frutera C.L.C. estaban destinadas totalmente a desinformar y confundir a los electores obreros, para acabar con las intenciones del sindicato, que ya se había convertido en una fuerza decisiva en los comicios electorales, por lo que la empresa miraba con desconfianza este movimiento que se ganaba paulatinamente más simpatizantes entre los electores baruenses.

El asesor legal del sindicato, Dr. Carlos Iván Zúñiga, envió una nota a la Licenciada Rosario Oller de Sarasqueta para consultarle sobre la interpretación que debía dársele al artículo 293 N° 1 del Código de Trabajo con respecto a la prohibición sindical de participar en actividades de carácter político. La respuesta no se hizo esperar y en una nota fechada el 11 de febrero de 1964, la Inspectora General de Trabajo le daba la siguiente interpretación a la polémica laboral provocada por la empresa:

“La prohibición legal de la actividad política de los sindicatos se justifica, en parte, para conservar la pureza y la unidad del movimiento obrero, pero los divide la búsqueda de objetivos políticos. Si la *“unión hace la fuerza”*, podemos decir que hay que sumar, no restar.

El artículo 293 N° 1 garantiza a los sindicatos ejercitar actividades específicas, pero excluye los actos de proselitismo o difusión ideológica y de sostén económico o ayuda material a organizaciones políticas o que persigan finalidades extra gremiales.

De igual modo el artículo 294 N° 1 establece sanciones para los sindicatos que infrinjan el anterior legal, con multas que oscilan entre veinticinco (25) y doscientos (200) balboas, lo que confirma la prohibición a los sindicatos de intervenir en las luchas políticas.

Es cierto que el sindicalismo, generalmente, se caracterizaba por su verticalidad y total independencia del Estado y de los partidos políticos; con el transcurso del tiempo, tanto los trabajadores organizados y el propio legislador, en muchos ordenamientos jurídicos internacionales de la época más reciente, comprendieron que era imposible mantener una posición rígida e inflexible entre lo profesional y lo político.

Los sindicatos no pueden ocuparse exclusivamente de sus fines profesionales, puesto que en la consecución de los mismos muchas veces se ven obligados a entrar en el terreno político de los problemas nacionales.

En la reunión celebrada en Ginebra en 1952 por la Organización Internacional del Trabajo, donde nuestro país estuvo representado, se trató a los sindicatos *“desempeñar un papel importante en los esfuerzos hechos en cada país para favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la comunidad”*.

En consecuencia compartimos el criterio de la OIT e interpretamos que los sindicatos pueden intervenir en la vida pública, con la única condición, como dice la resolución de 1952, de *“preservar en cada país la libertad e independencia del movimiento sindical a fin de que este último pueda cumplir su misión económica y social independientemente de los cambios políticos que puedan sobrevenir”*.³

La nota antes transcrita es la respuesta de la Inspección General de Trabajo en la que planteaba la posición de esa entidad con relación a la acción política del sindicato, autorizándolos para continuar con la campaña electoral que habían iniciado en la zona bananera. Contra la voluntad de la totalidad de los demás sectores políticos del país y de la oposición propia de la Chirilanco, se promovieron las candidaturas del Doctor Carlos Iván Zúñiga para diputado, y de once dirigentes sindicales que aspiraban a integrar el Consejo Municipal del Distrito de Barú, postulados todos por el Partido Socialista.

El movimiento se había visto incentivado con la nota enviada por la Licenciada Rosario Oller de Sarasqueta, la cual hicieron pública en los medios de comunicación del SITRACHILCO. Sin embargo, las acciones políticas del sindicato bananero desencadenaron una serie de represalias por parte de la empresa, tendientes a obstaculizar la cristalización de los planes del sector obrero.

3 Inspección General de Trabajo. *Nota N° 26/64* de 11 de febrero de 1964.

1. El incumplimiento del acuerdo de 16 de agosto de 1963

Mediante el acuerdo de 16 de agosto de 1963, celebrado entre el SITRACHILCO y la Chirilanco, específicamente en su cláusula N° 14, se facultaba legalmente a los obreros a abandonar sus labores en caso de que el precio estipulado por el capataz no fuese acorde con el trabajo a destajo. Dicha cláusula era interpretada antojadizamente por los administrativos de la C.L.C., quienes con su actitud intransigente forzaron a los trabajadores a suspender labores, puesto que el salario devengado no compensaba justamente sus esfuerzos durante la jornada de trabajo. Todo indicaba que, premeditadamente, la empresa incumplía el acuerdo, con el propósito de perjudicar al sindicato bananero.

Muchos obreros, basados en la precipitada cláusula N°14, habían abandonado sus labores durante dos días consecutivos, por lo tanto, los capataces procedieron a anotarles las respectivas ausencias injustificadas, sin hacer las respectivas consultas con los representantes sindicales. El artículo 81 N°7 del Código de Trabajo permitía a la empresa despedir a esos obreros que dejaron de asistir al trabajo sin permiso del patrono o sin causa justificada dos días consecutivos, y la Chirilanco les aplicó esta norma estrictamente, ignorando el acuerdo de agosto de 1963.

El número de trabajadores despedidos mediante este mecanismo alcanzó cifras alarmantes cuando el 18 de marzo de 1964 se completaron cerca de ochocientos obreros que habían perdido sus empleos. La situación trajo como consecuencia la complicación de las relaciones entre la frutera y su sindicato que optó por la huelga como único medio para poner fin a los conflictos y enfrentamientos que la Chirilanco venía provocando desde tiempo atrás.

1. Inicio de la huelga general de 1964

2.a. Presentación del pliego de peticiones

El abogado del SITRACHILCO, Doctor Carlos Iván Zúñiga, procedió a presentar un pliego de peticiones que contenía diez pretensiones, entre las que importa destacar: el reintegro de los trabajadores despedidos, el respectivo pago de los salarios caídos, reajustes al salario mínimo por hora, mejores salarios y el cambio de estatus laboral de los trabajadores eventuales en las empacadoras. El Pliego de peticiones fue admitido por el Juez de Trabajo el 17 de marzo de 1964, y procedió

a formar el tribunal de conciliación, integrado por Juan Zelaya, representante de la parte empleadora y Didacio Humberto Pitty, representante de los trabajadores.

Siguiendo con el trámite de conciliación, según el artículo 490 del C.T., el Juez debía proceder a notificar a la Chiriquí Land Company para que nombrara, dentro del término de veinticuatro horas, una delegación de dos o tres miembros conocedores de las causas de inconformidad y provistos de suficiente poder para la firma de cualquier arreglo, como se señalaba en el artículo 485 del C.T. No obstante, resultaba muy difícil notificar a la C.L.C., puesto que los representantes legales de la misma se habían ausentado del área del conflicto, acorde con una estrategia dilatoria de los abogados de la empresa, lo que atrasó el procedimiento de conciliación veinticuatro horas más, hasta el 20 de marzo de 1964 cuando se nombró a Nicolás Saval, Luis Araúz y Oliver Sanmartín como delegados de la C.L.C. en las negociaciones con el sindicato y el Juez de Trabajo Francisco Cozzarely.

El señor Oliver Sanmartín, jefe en la Chirilanco y miembro de la comisión negociadora durante el proceso de conciliación derivado del conflicto colectivo de 1964, nos da la siguiente versión de los hechos respecto a lo ocurrido entonces: “El proceso de conciliación duró tres días; yo les informé lo que la Chiriquí Land Company estaba dispuesta a darle a los trabajadores, que eran mejores viviendas, el reintegro de los trabajadores y el pago de los salarios caídos, la clasificación de trabajo en las empacadoras y la concesión del carro de línea en forma gratuita; a más de que nuestros abogados invocaron el artículo 2 del Contrato Colectivo de Trabajo de 1961, en donde se establecía que nadie podía interferir en la administración y dirección de las operaciones de la empresa, por tanto, en los demás puntos del pliego no hubo acuerdo, porque el sindicato insistía en intervenir en el manejo de las empacadoras”.⁴

Las declaraciones del Sr. Sanmartín demuestran la poca voluntad de la empresa por alcanzar un verdadero acuerdo, por medio de la negociación directa. El propósito era, básicamente, desarticular el SITRACHILCO, como resultado de un conflicto colectivo, el cual era

4 SANMARTÍN, Oliver. *Análisis de las relaciones laborales entre la CLC y el SITRACHILCO entre 1964 y 1997*. Puerto Armuelles, 9 de septiembre de 1997. Entrevista grabada, 2 horas de duración.

inevitable a todas luces, además se buscaba desacreditar a los dirigentes obreros frente a los electores de la zona bananera, para lo que estaban dispuestos a recurrir a cualquier mecanismo.

El inspector de trabajo, que era presidente del tribunal, así como los representantes del sector patronal se parcializaron con la empresa y por tanto, se mostraron a favor de la solución dada por el Sr. Oliver Sanmartín, pero los delegados del SITRACHILCO no aceptaron el arreglo propuesto por el Tribunal de Conciliación.

La Semana Santa se inició el lunes 23 de marzo de 1964 y las oficinas de los tribunales de trabajo permanecieron cerradas durante este período. El Doctor Carlos Iván Zúñiga declaró a través del informativo La Voz del Sindicato: "El Juez Francisco Cozzareli ha cerrado la puerta del juzgado a la conciliación judicial y las ha cerrado premeditadamente, pues le puso en conocimiento al presidente del Tribunal Superior del Trabajo de contar los días inhábiles para los efectos de llenar el cupo de los diez días de conciliación".⁵

La medida asumida por el Juez Cozzareli entraba en total discordancia con el Código de Trabajo de 1948 que establecía en su artículo 502: "en ningún caso los procedimientos de conciliación pueden durar más de diez días hábiles contados a partir del momento en que el correspondiente Juez de Trabajo recibió el pliego de peticiones". Pese a lo anterior, el funcionario dispuso el conteo de los días inhábiles para favorecer a la transnacional, con el vencimiento anticipado de los términos del procedimiento de conciliación, mediante lo cual el sindicato permanecía en total indefensión.

En vista de que el término de conciliación vencía el 27 de marzo, el doctor Zúñiga planteó como alternativa viable interponer una solicitud especial ante el Tribunal de Trabajo, de modo tal que los días de Semana Santa fueran habilitados para continuar las negociaciones del pliego de peticiones. El artículo 411 del Código de trabajo lo facultaba para proceder con tal habilitación, no obstante, el Juez Cozzarely hizo caso omiso a la solicitud legal; y ordenó el cierre del tribunal, y dio así por vencido el término para la conciliación, porque el Juez contabilizó los 5 días inhábiles.

5 La Voz del Sindicato, *Boletín N° 59*, marzo de 1964, p.1.

Ante esta situación la directiva del SITRACHILCO tenía dos opciones: admitir el acuerdo del Tribunal de Conciliación o irse a la huelga, con el riesgo de que el Juez Cozzarely la declarase ilegal.

El radioperiódico de la C.L.C. daba a conocer a la ciudadanía que el candidato presidencial de la oposición, Arnulfo Arias, venía a realizar su campaña política en las bananeras, donde tenía una gran aceptación popular; sin embargo, sólo una situación conflictiva podía empañar esta visita proselitista al área. La gira política de los panameñitas estaba programada para el domingo 5 de abril y la huelga se inició el 30 de marzo, esta circunstancia impidió que Arias realizara su recorrido, en el distrito del Barú.⁶

Tales hechos patentizan que el interés del Juez de Trabajo, de que la huelga iniciara con premura, obedecían a motivaciones políticas del sector oficialista, quienes provocaron este conflicto colectivo, en componenda con la Chirilanco, con la maléfica intención de perjudicar al candidato opositor con mayor empuje, el Doctor Arnulfo Arias, y evitar que éste hiciera proselitismo en una zona electoral mayoritaria, como eran las bananeras, donde hasta entonces el candidato panameñista había tenido mucha simpatía. Más tarde se demostró que el complot político montado por el gobierno y la compañía, efectivamente, cumplió con su propósito.

El domingo 29 de marzo fue convocada una Asamblea General de Trabajadores en Finca Blanco por la directiva del sindicato. Los 5000 trabajadores que asistieron aprobaron en forma unánime el Pliego de Peticiones y decidieron iniciar una huelga a partir del lunes 30 de marzo de 1964, que fue la alternativa planteada por el Doctor Zúñiga y sus colaboradores, para poner fin al conflicto causado por la frutera.

2. Desarrollo de la huelga de 1964

La zona bananera y demás centros de trabajo de Puerto Armuelles habían paralizado sus labores desde la mañana del lunes 30 de marzo, porque la huelga fue respaldada mayoritariamente por la masa obrera.

Una de las primeras medidas adoptadas por la directiva del Sindicato, fue salvaguardar los fondos que tenían depositados en el Banco Nacional de Panamá, sucursal de Puerto Armuelles, y evitar que la

6. Informativo de la Zona Bananera. Boletín N° 63, de 7 de abril de 1964, pág. 3

empresa intentara embargarlos, pues la ley laboral la facultaba para realizarlo como una medida cautelar a favor de las empresas, en caso de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Recordemos que el Juez Cozzarelli obedecía abiertamente a los intereses de la compañía, y era él quien estaba legalmente facultado para declarar ilegalidad de la huelga general del SITRACHILCO; en consecuencia, los bienes de los sindicalistas corrían el riesgo de ser embargados por la Chirilanco y así acabar, de una vez por todas, con la organización obrera.

También se tomaron otras medidas, como son: la confirmación de los comités de huelga en cada finca y departamentos de la empresa, los cuales eran dirigidos por un representante sindical para evitar los brotes de violencia, desórdenes o daños materiales a las propiedades de la empresa, así como los actos de sabotaje; mientras, el conflicto transcurría en forma pacífica.

Se vislumbraba una solución al conflicto con la intervención de las autoridades gubernamentales de la provincia y del consejo municipal de Barú presidido por el educador Rubén Araúz Villarreal. A instancias del presidente del Consejo Municipal, los concejales baruenses expidieron una resolución municipal en donde brindaban su apoyo a los trabajadores en huelga y exigían al Presidente de la República Roberto F. Chiari, la mediación del gobierno en el conflicto.⁷ La respuesta del Presidente Chiari fue casi inmediata, ante la presión de diversos sectores que sumaron sus esfuerzos a la causa obrera, motivados por el calor de los comicios nacionales, que se celebrarían en un mes; incluso se llegó a advertir que de no solucionarse el conflicto, las elecciones en la zona de Barú se suspenderían.

La Estrella de Panamá del 12 de abril de 1964 publicaba en su primera plana, la noticia acerca del envío a Puerto Armuelles de un representante del Órgano Ejecutivo, y afirmaba que:

“ En la mañana de hoy, sale con destino a Puerto Armuelles por vía aérea, el señor Don Luis Eduardo Guizado, viceministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, quien lleva la representación personal del Señor Presidente de la República Don Roberto F. Chiari y de su inmediato superior, el Ministro Bernardino González Ruiz. El Viceministro Guizado, lleva

7 La Voz del Sindicato, *Boletín N° 60*, 10 de abril de 1964, pág.1

instrucciones de agotar todos los medios pacíficos para buscar un acuerdo que ponga fin a la huelga de los empleados de la Chiriquí Land Company”.

Una vez que el Viceministro Guizado, mediador designado por el Presidente Chiari, llegó al área, se reunió con el Gerente de la bananera, Harvey Jhonson, se hospedó en la casa de invitados especiales de la empresa. Cuando se reiniciaron las conversaciones entre las partes con la mediación de Don Luis Guizado, ambas presentaron su posición con relación al conflicto, que ya tenía 12 días de haberse iniciado; sin embargo, el Viceministro de Trabajo propuso a los sindicalistas que aceptaran íntegramente la propuesta de la compañía. La reacción de los representantes del SITRACHILCO y su asesor legal fue la de suspender unilateralmente las negociaciones, lo cual es justificable si tomamos en cuenta el hecho de que el funcionario estaba abiertamente parcializado con la compañía y, por tanto, su mediación resultaba inaceptable.

Pronto la masa obrera empezó a verse afectada ante la falta de víveres, por tanto, los agricultores del área brindaron su apoyo a la causa reivindicativa con el envío de alimentos a los huelguistas. También es de justicia destacar la ayuda brindada por los comerciantes de Puerto Armuelles quienes enviaban comestibles, que luego eran preparados en las ollas comunes de las fincas y demás centros de trabajo.

El presidente del Consejo Municipal de Barú y destacado miembro del gobernante partido Liberal, Rubén Araúz Villarreal, se dispuso a intervenir en el conflicto colectivo, para lo cual envió un telegrama al Presidente Roberto Chiari, solicitándole que personalmente le diera solución a la huelga que estaba afectando enormemente a las familias de los trabajadores más humildes de la bananera, quienes eran los más perjudicados y, finalmente, apelaba a su hidalguía demostrada durante la huelga de 1960 y los sucesos del 9 de enero de 1964.⁸

Este ejemplo fue imitado por connotados comerciantes y otras personalidades de la provincia de Chiriquí, insistiendo en que la presencia del Señor Presidente era de vital importancia para solucionar el problema con la empresa, que debía estar sujeta a las leyes panameñas, para poder lograr un arreglo razonable en el conflicto obrero - patronal.

3. Participación del Presidente Roberto F. Chiari en la solución del conflicto colectivo de 1964

El secretario de la presidencia, Fabián Velarde, fue enviado por el presidente Chiari para ventilar el conflicto colectivo. Cuando el funcionario llegó a Puerto Armuelles el 30 de marzo de 1960, surgió la posibilidad de lograr un entendimiento entre los representantes del sindicato y los de la empresa.

Daniel Guerra, secretario general del SITRACHILCO y Harvey W. Jhonson, gerente de C.L.C., se reunieron con el Licenciado Fabián Velarde y alcanzaron un exitoso acuerdo, donde la empresa aceptó dar solución a los puntos más álgidos del pliego de peticiones. Por otra parte, cabe anotar que este acuerdo debía ser sometido a una Asamblea General de Trabajadores para ser ratificado por la mayoría.

El domingo 3 de mayo de 1964, después de 33 días de huelga, se celebró en Finca Blanco la gran Asamblea General, a la que asistieron más de 5000 trabajadores, y en presencia del Presidente de la República Don Roberto F. Chiari, se puso fin al conflicto laboral de 1964.

En ese acuerdo los trabajadores se comprometieron a reanudar los trabajos a partir del lunes 4 de mayo de 1964. La Chiriquí Land Company; por su parte se comprometió a investigar el ritmo laboral en las empacadoras con representantes de los trabajadores y del gobierno, reajustar la clasificación de los salarios, en general, la empresa les daría a cada trabajador un anticipo inmediato de B/. 12,00 y designaría una comisión que iniciaría las discusiones para una nueva contratación colectiva, a partir del 1° de agosto de 1964, que reemplazaría a la de 1960, la cual se había quedado obsoleta ante los distintos cambios estructurales introducidos por la empresa en ese periodo. Además de lo anterior, la compañía se comprometió a no tomar represalias contra los huelguistas.

- 8 *Don Roberto F. Chiari intervino en la solución de la gloriosa Huelga Bananera de 1960, provocada por las injusticias cometidas por la transnacional norteamericana Chiriquí Land Company contra los trabajadores, y puso fin a varias décadas de Enclave Bananero en nuestro país. Además, Chiari fue el primer presidente latinoamericano en romper relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, como consecuencia de los sucesos del 9 de enero de 1964, cuando el ejército de ese país cometió una despiadada agresión contra la integridad territorial de Panamá, que arrojó un trágico saldo de diecisiete muertos y más de doscientos heridos, de estudiantes que exigían el cumplimiento de la Declaración Conjunta Chiari-Kennedy de 13 de junio de 1962 acuerdo en la Zona del Canal, mediante el cual el gobierno estadounidense se comprometía a enarbolar la bandera panameña adentro de esa franja del territorio nacional.*

4. Declaratoria de ilegalidad de la huelga de 1964

La segunda gran huelga de las bananeras había sido declarada ilegal mediante sentencia N°5 de 7 abril de 1964 del Juzgado Segundo de Trabajo de la Tercera Sección, Distrito de Barú, expedida por el Juez Francisco Cozzarelli, quien adujo en la parte motiva de dicha resolución que:

“El mismo sindicato admite que la huelga se declaró y comenzó a producir sus efectos el 29 de marzo de 1964, después de la media noche, es decir, se proclamó y se fue a huelga cuando todavía no había terminado el juicio de conciliación. El inspector Teodoro Nolan, a su vez, en su informe que corrió al folio 120 – 121, afirma que en su presencia fue declarada la huelga en la fecha indicada. Los trabajadores pretendiendo interpretar erróneamente disposiciones, haciéndose justicia por sí mismos, adoptan una posición intransigente y recurren a los extremos, que es una huelga. La huelga es ilegal en el presente caso, porque el Sindicato no llenó los requisitos legales correspondientes para llegar a su extremo.

Por eso no hace falta para hacer la calificación del movimiento, entrar en consideraciones de fondo porque no son necesarias. Esta huelga es ilegal por cuestiones de forma”.

Esta sentencia no se ajustaba a la realidad, puesto que el día 29 de marzo de 1964, fecha en que se aprobó iniciar la huelga, el proceso de conciliación, que había durado solamente tres días, había culminado de manera anticipada por motivos de la Semana Santa, por tanto, el SITRACHILCO convocó para esa fecha la Asamblea General que ratificó la intención huelguista. No tenía nada de ilegal la huelga, que había llenado cada uno de los requisitos establecidos por el Código de Trabajo en casos de conflicto colectivo, situación contraria a lo afirmado por el Juez Francisco Cozzarelli, quien además no quiso entrar a considerar elementos de fondo para emitir la sentencia y, evidentemente, al considerar sólo los requisitos formales que se habían omitido como consecuencia de la posición intemperante del Juez, quien no sólo se negó habilitar los días de Semana Santa, sino que se apresuró a dar por terminada la conciliación colectiva, pese a que la gravedad del asunto requería de dicha habilitación para llegar a una solución pacífica, tal como lo había solicitado el Doctor Carlos Iván Zúñiga.

El SITRACHILCO mantuvo firme su postura de no admitir la declaratoria de ilegalidad de esta huelga, porque por una parte habían llenado cada una de las formalidades exigidas por la ley, y también porque la ilegalidad de la huelga, según el artículo 324 del C.T., daría por terminados los contratos de trabajo con los huelguistas, y, precisamente, uno de los objetivos del conflicto consistió en evitar los despidos masivos de obreros sindicalizados, situación que perjudicaba a la agrupación, por consiguiente, era inaceptable esta sentencia y había que recurrirla.

5.a. Revocatoria de la sentencia N° 5 de 7 de abril de 1964

El abogado del SITRACHILCO, Doctor Carlos Iván Zúñiga, procedió a interponer el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Trabajo, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 477 del Código Laboral, dentro del término establecido, es decir, dentro de las 48 horas siguientes, a la expedición de la sentencia definitiva del Juzgado Segundo de la Tercera Sección, donde se declaró la ilegalidad de la huelga en Barú.

El contenido de la parte motiva de la *Sentencia N° 17 de 15 de abril de 1964* del Tribunal Superior de Trabajo fue del siguiente tenor:

“El tribunal estima que la facultad opcional del Juez de Trabajo de habilitar los días inhábiles conforme lo que dispone el artículo 411 del Código de Trabajo se convierte de **imperativo** cumplimiento en los conflictos de carácter económico y social. Por tanto, el Tribunal Superior de Trabajo estima conveniente revocar esta sentencia proferida por el Juez Segundo de Trabajo de la Tercera Sección, Barú y declarar legal la huelga del SITRACHILCO iniciada con los requisitos de los artículos 317 y 319 del Código de Trabajo”.

En un hecho sin precedentes en la historia del movimiento obrero de Panamá, el Tribunal Superior de Trabajo demostró su imparcialidad ante un conflicto entre la frutera y su sindicato, revocando una sentencia de primera instancia. Con ello, trastocó la imagen que se tenía sobre la justicia laboral, que había salvaguardado, durante años, los intereses de la transnacional por encima de cualquier otro.

Quedó evidenciada la influencia y poder de esta empresa en el territorio donde tenía su sede, al extremo de que el Juez de Trabajo le negó la razón a la entidad sindical que por derecho le correspondía, valiéndose de artimañas para perjudicar a los trabajadores que participaron

pacíficamente del movimiento huelguista de 33 días contra la empresa. La huelga se hubiese podido evitar, a no ser, porque el propio Juez Cozzarelli violó disposiciones del Código Laboral en beneficio de la Chirilanco, a la cual le resultaría muy difícil ajustarse a la existencia de un sindicato independiente, como era el SITRACHILCO.

El fallo del Tribunal Superior reivindicó a la organización obrera, puesto que declaró legal una huelga en la que el Juzgado Seccional de Trabajo había permitido intencionalmente requisitos esenciales, así como los procedimientos necesarios que debían ser agotados en caso de conflictos colectivos.

Desde entonces, las demás instancias laborales se limitaron a cumplir justamente con sus atribuciones sin inclinarse por ninguna de las partes, porque el sindicato había demostrado el grado de organización y su beligerancia en el ámbito nacional, como una de las asociaciones más poderosas en la década de 1960.

CONSOLIDACIÓN DEL SITRACHILCO

La huelga de 1964 se vio afectada por una campaña política marcada por los fuertes enfrentamientos entre los sectores gubernamentales y la oposición. Este fue uno de los factores que condicionó la dilatada intervención del gobierno, en una rápida y eficaz solución del conflicto colectivo de ese año, entre el SITRACHILCO y la Chirilanco. Finalmente, el gobierno del Presidente Chiari se perfiló como uno de los mejores que ha tenido nuestro país, sobre todo en el aspecto de la justicia social y el nacionalismo. Mientras, el sindicato hacía su incursión en la política nacional.

El Doctor Carlos Iván Zúñiga, en torno a esta nueva lucha se expresa así:

“La misma tenía un tipo de ingrediente político, puesto que algunos sectores se oponían a que por primera vez el sindicato tuviera un diputado que saliera de sus propias filas para que defendiera sus intereses; había cierta confabulación para impedir que ello ocurriera, al punto de que con la huelga del sesenticuatro se estuvo a punto de suspender las elecciones en la zona bananera, con el objetivo de impedir la primera experiencia positiva de lo que es la unidad trabajadora para escoger a sus propios candidatos”.⁹

Los comicios electorales no fueron suspendidos en el Barú, y en los mismos, por primera vez, resultaron electos, de un total de once, siete concejales del partido Socialista, cinco que eran dirigentes sindicales: Afranio Acosta, Eliades Adames, Raúl Andrade, Juan Carrera y Héctor Requena; y dos, representaban sectores campesinos: Magdaleno Almengor con Clelio Saldaña; también el diputado electo, Doctor Carlos Iván Zúñiga, abogado del sindicato, respondía a los intereses de la clase trabajadora, sectores campesinos y grupos indígenas, quienes lo habían elegido abrumadoramente en el sector de Barú.

La huelga de 1964 logró sus objetivos, puesto que los intereses económicos obreros se encontraban amenazados por las nuevas políticas de la Chirilanco que habían extendido la desocupación en el

9 ZÚÑIGA, Carlos Iván. *Las huelgas bananeras de 1960 y 1964*. Boquete, 10 de junio de 1997. Entrevista grabada, 2 horas de duración.

área, por tanto, las consideraciones económicas predominaban sobre todas las demás y los trabajadores se agruparon políticamente, luego del conflicto. Este fue un factor decisivo en la campaña política de ese año, hábilmente aprovechado por los dirigentes sindicales, quienes lograron manejar en forma eficaz el voto de los afiliados al SITRACHILCO, apoyándose en las aspiraciones económicas comunes a todos los trabajadores y a la población electoral de las bananeras.

Frente a las difíciles circunstancias que sobrevenían en esta apartada área de nuestro país, la unión del voto obrero se hacía indispensable para paliar en alguna medida las necesidades de una población en constante crecimiento. Por tal razón, el laboralista norteamericano, Neil W. Chamberlain afirma sobre el particular que:

“Quien se siente menos satisfecho económicamente experimenta mayor interés político. El factor económico domina el pensamiento político de los trabajadores cuando se siente relativamente más inquieto en ese aspecto en lo concerniente a otros intereses. En ese caso, su sindicato, que es su representante económico, hace converger el sentimiento de los trabajadores y les confiere mayor eficacia política que la que tendrían sin dicha organización sindical”.¹⁰

En consecuencia, podemos afirmar que el sindicato salió fortalecido de esta lucha frente a la empresa, contrario a lo acaecido con el sistema judicial de trabajo existente en el distrito, el cual se vio frenado en parte por sus prácticas antiobreras. Los esfuerzos del gerente Harvey Jhonson, encaminados a acabar con el organismo sindical resultaron infructuosos, porque los trabajadores participaron denodadamente en la defensa del mismo. Tras el conflicto se obtuvieron mejoras salariales, mejores condiciones de trabajo y otros beneficios para la clase obrera.

Durante una época difícil para la actividad sindical en nuestro país, el jefe del Ejecutivo, Don Roberto Chiari, se vio identificado con el sindicato de Puerto Armuelles, y en su período gubernamental garantizó el respeto de las leyes laborales por parte de la Chirilanco, y de este modo, el SITRACHILCO alcanzó su consolidación como agrupación profesional, porque logró su independencia sindical frente a la transnacional

10 CHAMBERLAIN, Neil W. *El Sector Laboral, tomo II*. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1972. P. 838.

norteamericana; además, su autonomía, democratización interna y en definitiva, alcanza la plena libertad sindical, consagrada en nuestro ordenamiento jurídico.

Adquiere el SITRACHILCO un desarrollo superior a otros sindicatos en la década de 1960, por lo tanto, afirmamos con exactitud que se convirtió en la organización obrera más numerosa, más militante, más unida y prestigiosa del país; todo se logró con el apoyo gubernamental irrestricto que, continuó su compromiso, inclusive durante la administración del presidente Marco Aurelio Robles.

En la región del Barú también se muestra el importante rol adquirido por este sindicato que participa en los diversos aspectos de la sociedad baruense, tal como son: la adjudicación de becas educativas, actividades culturales, artísticas y deportivas, creación de comités de salud, comités de damas y un sistema de patrocinio procesal gratuito a la comunidad, actividades que desarrollan los concejales del partido Socialista. Durante este período, el SITRACHILCO se proyecta a escala nacional, donde sirve de modelo para el surgimiento de otros sindicatos, e incluso, logra su internacionalización con el apoyo de su asesor legal y diputado: Carlos Iván Zúñiga, cuando logró que el sindicato bananero participara con la Federación Norteamericana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL/CIO*) y se afiliara a la Organización Interamericana de Trabajadores (ORIT).

Es importante indicar la trascendental labor del Doctor Carlos Iván Zúñiga, quien desde su curul en la Asamblea Nacional prosiguió con sus invaluable aportes tendientes a lograr el desarrollo del movimiento obrero mundial y panameño. Hoy por hoy, constituyen algunas de sus máximas conquistas: la aprobación de la Ley 27 del 1° de septiembre de 1966 que adoptó el Convenio de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) N° 98 de 1949, relativo a la aplicación de los Principios del Derecho de Asociación Sindical y Negociación Colectiva; y la Ley 45 del 2 de febrero de 1967, que aprobó el Convenio de la OIT N° 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación. Hoy más que nunca se hace necesario resaltar tales acciones para que sirvan de inspiración a las futuras generaciones, pues se requiere de nuevos líderes que retomen el camino iniciado por las figuras que, durante el recién pasado siglo, hicieron grande a nuestra Nación en los más diversos aspectos.

DEFENSORES DE INTERESES AJENOS

Enarbolando la venenosa calumnia, que es una de las armas de los lacayos a sueldo de la Chiriquí Land Co., vende patria, enemigos de los trabajadores están tratando de boicotear el movimiento Sindical Obrero, bajo acusación de ideologías Anti-Democráticas, frase que algunos repiten ni papagayos como croar de ranas desde sus lúgubres lagunas en defensa de los intereses de la Compañía Frutera.

Nosotros, los miembros que formábamos parte del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Chiriquí, alzamos la frente y salimos a protestar a tal infundio, sin temor y con las mismas claridades ideológicas que nos caracteriza y no como plagios del Imperialismo Yanqui o del Imperialismo Ruso.

Compañeros trabajadores, hasta el presente se ha visto, que bajo la tal mencionada "Democracia" panameña, se han aprovechado los fariseos e hipócritas jefes de la Chiriquí Land Co., para mancillar los derechos de los trabajadores por medio de componendas con los funcionarios Distritoriales, Provinciales y Nacionales habidos.

¿Por qué debemos nosotros seguir tolerando que la Chiriquí Land Co., representante del imperialismo Yanqui, huracán arrasante de las Américas, que nos mantiene empobrecidos, nos sigan explotando como mansos bueyes?

Sostenemos el criterio de que los jefes de la empresa y sus sabuesos, nada saben de democracia, pues no la conocen y muchos menos pueden practicarla; cuyas actuaciones y tácticas son iguales a las que se usan tras la cortina de hierro, llegando hasta el bochornoso espectáculo de dar dádivas a trabajadores ignorantes, para que éstos se presten miserablemente de sapos en cada finca, con el único fin de atemorizar a sus compañeros de labores.

Nosotros los luchadores del movimiento Obrero, estamos en el deber de recoger la indignación del trabajador como también definir y denunciar a los sumisos mandadores de fincas, sirvientes torpes y sus falderillos representantes de la Chiriquí Land Co., pues comprobaremos que nos viene sobrando determinación cuando tengamos que ajustar cuentas

a todos estos panameños traidores y extranjeros, aunque sean poderosos.

Compañeros: dentro de poco daremos nombres propios de trabajadores sapos de cada finca, con el propósito de que ustedes conozcan a sus enemigos.

Ciriaco Castillo Valdés, Secretario

*Tomás Palacios Salinas
Presidente del Sindicato de T.
Bananeros de Chiriquí*

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA DE TRABAJO

Oscar Vargas Velarde

I. ADVERTENCIA PREVIA

El tema de la evolución histórica del Derecho de Trabajo panameño ha sido tratado por eminentes laboristas, quienes con maestría y precisión no sólo han delimitado las etapas de su evolución, sino también su contenido concreto, a saber:

1. El trabajo clásico del Dr. Humberto Ricord titulado “Historia del Derecho del Trabajo en Panamá”, publicado en el ***Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México***, N°16 (México, 1953 y reproducido por el Dr. Jorge Fábrega en sus **Apuntes de Derecho de Trabajo**, Vol. I (Panamá, 1970), que se desenvuelve desde el inicio de la República hasta el Código de Trabajo de 1948.
2. La investigación del Dr. Arturo Hoyos denominada “Períodos históricos y fuerzas sociales en la formulación de la Legislación de Trabajo (1903-1982)”, publicada como el Capítulo III de su **Derecho Panameño del Trabajo**, Vol. I, (Panamá, 1982) y cuyo recorrido, tal como lo indica su autor, llega hasta 1982.
3. El estudio del Dr. Vasco Torres De León que con el título “Etapas Históricas del Derecho del Trabajo Panameño”, integra el Capítulo IV de su libro **Temas Previos al Estudio del Derecho del Trabajo** (Colección Papeles Laborales, Panamá, 1998), que comprende hasta 1998.
4. La conferencia del Dr. Rolando Murgas Torrazza intitulada **Evolución del Derecho Laboral Panameño durante la Época Republicana** (Panamá, 2003), que fue pronunciada el 26 de junio de 2003 en el Palacio de Justicia del Órgano Judicial con motivo de la conmemoración del Centenario de la República y del Órgano Judicial, la cual se extiende desde 1903 hasta el 2003 y examina cronológicamente no sólo la legislación, sino también la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal. Para desarrollar nuestro estudio, circunscrito igualmente al Panamá

republicano, nos vamos a apoyar en las fuentes originales, es decir, en las propias leyes, los códigos, los proyectos de códigos, y los decretos ejecutivos, entre otros, y en la medida de lo posible en la obra de estos juristas y en otras fuentes de información.

II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1904

El 3 de Noviembre de 1903, al producirse la separación de Panamá de Colombia, el naciente Estado decide mantener la vigencia de las leyes colombianas. Así, sus autoridades ejecutivas expiden el **Decreto N°4 de 1903**, la Convención Nacional Constituyente aprueba el artículo 147 de la **Constitución Política de 1904** y luego se promulga la **Ley N°37 de 1904**, con tal propósito. El artículo 1° de esta ley afirma:

“Con las reformas o alteraciones que exija su adaptación a la nomenclatura nacional, y en cuanto no se opongan a los Decretos legislativos expedidos por la Junta de Gobierno Provisional, a la Constitución y a las leyes de la República de Panamá, continuarán en vigor en la República los Códigos y leyes colombianas que regían en el extinguido Departamento de Panamá el día 2 de noviembre de 1903, excepto el Código de Elecciones. Regirán así mismo, en la República, el Código Administrativo del extinguido Estado Soberano de Panamá, sancionado el 12 de octubre de 1870, y las leyes que lo adicionan y reforman y las Ordenanzas expedidas por las Asambleas del Departamento de Panamá, adicionales y reformatorias de aquel y de éstas”.

Las relaciones entre trabajadores y patronos se rigen entonces, a la luz de las disposiciones sobre servicios y obras contenidas en el Código Civil colombiano, que siguió vigente.

La primera manifestación normativo-laboral se encuentra en la **Constitución Política de 1904**, al establecer la **libertad de trabajo u oficio** como principio fundamental de los derechos individuales, heredado de las Constituciones colombianas y panameñas que rigieron los destinos istmeños durante los ochenta y dos años de unión con Colombia. El artículo 29 declara que toda persona puede ejercer cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a

gremios de maestros o doctores. El Estado sólo queda facultado para inspeccionar las industrias y las profesiones en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas.

III. LAS PRIMERAS LEYES LABORALES

En 1910 ocurren tres hechos singulares. En primer lugar, la Asamblea Nacional aprueba una ley que reconoció el 1° de mayo como el Día de los Trabajadores, en homenaje a los Mártires de Chicago y lo declaró feriado. Se trata, según Lorenzo Mora M., de una “de las primeras conquistas que obtiene el movimiento obrero en Panamá”. “En esta lucha se desplegó una gran campaña por medio de la prensa y en la Asamblea, pero los trabajadores y sus dirigentes lograron que la Asamblea Nacional por medio de la Ley 6ª de 4 octubre de 1910, introdujera como día de fiesta consagrada al trabajo, el 1 de mayo”.¹

En segundo lugar, la Asamblea Nacional también aprueba un proyecto de ley sobre descanso semanal. Esto implica la reducción de las horas de trabajo. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, mediante el Acuerdo N°23 de 17 de noviembre de ese año, lo declara inconstitucional, porque el régimen liberal imperante es contrario a la intervención del Estado en las relaciones de trabajo. Según la Corte, dicho proceder atenta contra el artículo 29 de la Constitución que consagra la libertad de trabajo y cualquier intervención de las autoridades debe limitarse a la inspección en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas. “El citado artículo 29 está comprendido en el Título III que trata de los derechos individuales, y el 45 de él dice que es prohibido a la Asamblea Nacional dictar leyes que disminuyan, restrinjan o adulteren cualesquiera de los derechos individuales consignados en este título, sin reforma previa a la Constitución, salvo las excepciones que establece”.²

En tercer lugar, se promulga la **Ley 24 de 5 de diciembre de 1910**,

1 MORA M., Lorenzo. **Síntesis Histórica del Movimiento Obrero de Panamá**. 2ª edición, Instituto Superior de Estudios Sindicales de la Federación de Trabajadores de la República de Panamá, Panamá, 1980, pp. 7 y 8.

2 ÓRGANO JUDICIAL. **Registro Judicial**, N°95, publicación del Órgano Judicial de Panamá, Panamá, citado por RICORD, Humberto. “Historia del Derecho del Trabajo en Panamá”, publicado en el *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, N°16, 1953 y reproducido por FÁBREGA, Jorge en **Apuntes de Derecho de Trabajo**. Vol. I, Panamá, 1970, p. 40.

que prohíbe la contratación de los trabajadores ocupados en la construcción del Canal de Panamá, fuerza laboral que durante ese año llega a un total de 50,802 personas de diversas nacionalidades, sometidas a las leyes estadounidenses. El empleador que infringe esta prohibición se expone a pena de expulsión del país por período de dos a seis años.

Nuestra primera ley que regula la relación obrero-patronal es la **Ley 6 de 29 de octubre de 1914**. El proyecto lo presenta a la Asamblea Nacional el obrero y diputado Andrés Mojica.³ La ley la suscriben el Presidente de la Asamblea Nacional, Dr. Ciro L. Urriola y el Secretario, J. M. Fernández. La sancionan y la promulgan el Presidente de la República, Dr. Belisario Porras, y el Secretario de Gobierno y Justicia, Juan B. Sosa.

Esta ley reglamenta el trabajo de los obreros y de los empleados de comercio. Ella introduce la jornada de ocho horas de trabajo, sin discriminar entre las jornadas diurnas y nocturnas. El trabajo en horas excedentes debe ser pagado como extraordinario. No es obligatorio el trabajo en el día domingo, salvo la existencia de convenio especial entre las partes. Se exceptúan de lo anterior, las obras cuya interrupción no sea posible.

Otro aspecto abordado por esta ley es el de los trabajadores extranjeros. Al respecto, prescribe la contratación preferente de personal panameño, “en igualdad de circunstancias”. En ningún caso, los trabajadores extranjeros pueden exceder el cincuenta por ciento del total de obreros en las empresas que celebren contratos con el Gobierno o los Municipios, en las fábricas, en las industrias o en los establecimientos de cualquier naturaleza que se establezcan en la República.

Finalmente, prohíbe emplear a menores de catorce años en obras recias, despachos de cantinas, restaurantes o establecimientos de comercio; así mismo, emplear a menores de dieciocho años, de uno u otro sexo, en establecimientos donde se expendan bebidas embriagantes.

La **Ley 23 de 19 de enero de 1915**, adiciona la Ley 6 de 1914, en el sentido de que los dueños o los encargados de establecimientos de

3 MORA. *Op. cit.*, p. 8

venta de artículos de primera necesidad, la venta de diarios, periódicos, revistas y libros en los kioscos, estaciones de ferrocarril y lugares análogos, comprendidos en la excepción del artículo 11 de dicha Ley 6, deben conceder a sus empleados un día de descanso en la semana. Este día podía ser escogido por los empleados alternándose entre sí y de acuerdo con los dueños o encargados del establecimiento con su respectiva remuneración. Esta ley también prohíbe a estos dueños o encargados de establecimiento de cualquier naturaleza obligar a sus empleados a trabajar sin remuneración especial en el día que les toque de descanso.

Sobre el tema de los accidentes de trabajo, se pronuncia la **Ley 17 de 16 de noviembre de 1916**. Esta ley los define y los clasifica (accidentes que producen incapacidad y los que producen muerte); clasifica las incapacidades derivadas de tales accidentes (temporal, permanente -total o parcial-), establece el derecho a recibir indemnización por parte de los afectados (víctimas o familiares), regula aspectos procesales inherentes a la acción para reclamar y se refiere a las compañías de seguros que sean establecidas en el territorio nacional.

Esta Ley es modificada ese mismo año por la **Ley 43 de 30 de diciembre de 1916**, que reforma la noción de accidente de trabajo y establece los parámetros para el cálculo de la indemnización correspondiente sobre la base del salario devengado y la expectativa de salario en el período de incapacidad, etc.

Estas leyes son el resultado de la sensibilidad social y la iniciativa del diputado Andrés Mojica, luchador de las causas populares, figura prestante del Partido Liberal y seguidor del Dr. Belisario Porras, quien en diciembre de ese año ocupa la presidencia de la Asamblea Nacional. La Ley 23 de 30 de enero de 1917, reforma la Ley 6 de 1914 y permite la compra y venta en los almacenes y los establecimientos comerciales hasta las doce de la noche la víspera de todos los días de fiesta.

IV. LA CODIFICACIÓN NACIONAL

En virtud del impulso vivificador del Dr. Belisario Porras, Presidente de la República, quien nombró en 1913 la Comisión Codificadora, que preparó los anteproyectos de códigos nacionales, la Asamblea Nacional expidió la **Ley 1 de 22 de agosto de 1916** que adopta el Código

Administrativo y la **Ley 2** de la misma fecha, los Códigos Penal, Civil, Fiscal, Judicial, de Comercio y de Minas.

El **Código Civil** reglamenta el contrato de obras y servicios, tomando distancia de los postulados proteccionistas del año catorce y del propio año dieciséis. Bajo el concepto de “Concertados”, regula a los sirvientes domésticos, los sirvientes de labranza, los menestrales y los demás trabajadores asalariados. Dispone que es nulo el arrendamiento vitalicio y que el contrato a término fijo sólo puede darse por terminado con causa justa. Prevé una indemnización para el sirviente doméstico despedido sin causa justa. Al igual que el Código Civil de Napoleón, consagra la presunción, destruible mediante prueba en contrario, de que el patrón será creído en su palabra, en torno al monto del salario y el pago del devengado en el año corriente. También regula el contrato de aparcería en tierras de labor, ganados de cría o establecimientos fabriles e industriales.

El **Código de Comercio** se refiere a los dependientes o factores de comercio y entraba su relación con el principal por la vía del contrato de mandato. Incluye la obligación de dar y pagar preaviso a razón de un mes de salario, con excepción de los casos en que el contrato fuese a término fijo. Contempla causas de despido y de separación. Igualmente, alude al contrato para la tripulación de barcos, en el que aparecen normas sobre salario e indemnización.

El **Código Administrativo** contiene normas sobre los concertados, los jornaleros, los aprendices, los obreros en general, los empleados de comercio y los sirvientes domésticos. Establece sanciones de multa o arresto para el trabajador que se negare a prestar el servicio. Finalmente, se refiere a la huelga abusiva y al juicio arbitral.

El **Código Penal** tipifica en delitos algunas conductas que atentan contra la libertad de industria y de trabajo.

El **Código de Minas** regula el trabajo minero en cuanto a la terminación de los contratos, las causales de despido, salarios, etc., además de establecer la prohibición de contratar a mujeres y menores de doce años de edad.

V. EL TRATADO DE VERSALLES, LA OFICINA DE TRABAJO Y LAS LEYES SUBSIGUIENTES

Las Naciones Aliadas contra Alemania suscriben con ésta el **Tratado de Versalles**, que pone formalmente término a la Primera Guerra Mundial. En el marco de las negociaciones, los trabajadores logran colocar importantes estipulaciones sobre aspectos laborales, a saber: creación de la **Organización Internacional del Trabajo**, la jornada de ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales, el descanso semanal de veinticuatro horas, preferiblemente los domingos, el salario igual para trabajo igual, la supresión del trabajo de los niños, la limitación del trabajo de los menores, el derecho de asociación, etc. Estas disposiciones son adoptadas por Panamá, país que incorpora el Tratado de Versalles como ley de la República a través de la **Ley 3 de 8 de enero de 1920**.

Se expide, casi de inmediato, la **Ley 21** que otorga todo el sueldo a las enfermeras del Hospital Santo Tomás que se retiran por enfermedad y mientras dura ésta.

En **1923**, a instancias de la Federación Obrera de la República (constituida en 1921 por varios gremios de trabajadores y con la activa participación de Luis Alejandro Víctor -su Presidente-, Faustino Figueroa, Andrés Mojica, Enoch Adames, José María Blásquez de Pedro, Joaquín Beleño C., J. B. Sosa, Abilio Bellido y Nicolás Casís, entre otros⁴) se crea, mediante la **Ley 16 de 26 de marzo**, la **Oficina del Trabajo** como dependencia de la Secretaría de Fomento y Obras Públicas, con la función de servir de “intermediario legal entre los empresarios o empleadores y los obreros o asociaciones obreras debidamente constituidas, con el fin de hacer cumplir las leyes y demás disposiciones relativas a los obreros [...]”. Esta oficina es el embrión de la Secretaría y luego Ministerio de Trabajo en Panamá.

Se impone la obligación de entregar a dicha oficina una copia del contrato que debe refrendar el funcionario jefe de la oficina principal o agencia correspondiente.

El personal de la oficina lo nombra el Órgano Ejecutivo de las ternas que le envía la Federación Obrera de la República.

4 Cfr. FRANCO MUÑOZ, Hernando. **Movimiento Obrero Panameño. 1914-1921**. Panamá, 1979, p. 40. Sobre este acontecimiento se puede consultar además la obra de GANDÁSEGUI, Marco A.; SAAVEDRA, Alejandro; ACHONG, Andrés, y QUINTERO, Iván. **Las Luchas Obreras en Panamá. 1850-1978**. 2ª edición CELA Panamá 1990.

Alude además la ley a la jornada de ocho horas, al pago de las horas extraordinarias con un recargo del veinticinco por ciento; a la indemnización por accidente de trabajo y a la facultad de la oficina para sancionar al empleador en caso de incumplimiento.

Está rubricada por Julio J. Araúz, Presidente de la Asamblea Nacional y Juan Arosemena Q., Secretario. Fue sancionada y promulgada por el Dr. Belisario Porras, Presidente de la República y J. M. Fernández, Subsecretario de Fomento y Obras Públicas, encargado del Despacho. Luego, en **1924** se promulga la **Ley 9 de 8 de octubre** que crea un fondo especial para el auxilio de los telegrafistas por causa de enfermedad o que son acreedores de recompensas o sobresueldos conforme a las disposiciones de la ley; el fondo proviene del pago de un aporte adicional efectivo mediante una estampilla telegráfica.

También en **1924** una comisión designada por la Federación Obrera de la República prepara un **Proyecto de Código del Trabajo** que se le remite al Poder Ejecutivo para que el Presidente de la República, Dr. Belisario Porras, luego de estudiarlo, lo someta a la consideración de la Asamblea Nacional. No obstante, dificultades de última hora impiden al mandatario cumplir con la promesa hecha a la Federación.

En el primer semestre del año veinticinco se tiene la esperanza “que en las venideras sesiones de la Cámara el proyecto sea sometido a su consideración, ya que la Federación Obrera tiene interés en ello”; mientras tanto, expresan los responsables de la Revista **La Ley**, “hemos creído conveniente darlo a conocer a tiempo para que los mismos legisladores, los juristas y los aficionados a las cuestiones sociales dejen oír su opinión y le hagan las observaciones pertinentes”.⁵

El proyecto, que “dista mucho de ser una obra original”, pues “está calcado sobre el código mejicano de la misma materia, lo que indica que se trata más de un trabajo de adaptación que de otra cosa”⁶, consta de dos libros. El Libro I trata de los contratos o los convenios industriales, con sus reglas sobre la formación del contrato, la terminación, los derechos y obligaciones de los patronos y los obreros, la jornada

5 Cfr. **La Ley** (segunda época), Revista Mensual de Derecho, Legislación y Jurisprudencia, Ciencias Sociales y Políticas. Tomo I, N°4 (abril), Panamá, 1925, p. 252.

6 **Ibidem**, p. 253.

máxima, el salario mínimo, etc. Igualmente, contiene disposiciones referentes a los centros de trabajo, a las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a las corporaciones, a las huelgas, a los paros y a la Oficina de Trabajo. El Libro II trata sobre el procedimiento y la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Durante ese mismo año, es expedida la **Ley 66 de 23 de diciembre** para regular lo concerniente al trabajo de la Policía Nacional, que incluye lo relativo a las pensiones de los miembros de este cuerpo.

La **Ley 8 de 12 de enero de 1925** se expide en desarrollo de la Ley 3 de 1920 y trata sobre la inscripción y nacionalización de naves, entre otras medidas relativas a la actividad naviera en general. En el ámbito laboral, fija su atención en la contratación de panameños en un porcentaje no inferior al diez por ciento de la tripulación cuando éstos poseyeran las condiciones propicias para el trabajo a realizar. Se vincula en este proceso a la Escuela de Navegación, de donde provendría un número no inferior al dos por ciento de la tripulación, inicialmente en calidad de estudiantes, y luego de graduados, dentro del diez por ciento antes mencionado.

También, para atender compromisos adquiridos por la aprobación del Tratado de Versalles, la **Ley 6 de 13 de octubre de 1926** modifica la **Ley 6 de 1914** y aumenta en un setenta y cinco por ciento el porcentaje mínimo de panameños que deben mantener las empresas que funcionen en el territorio nacional y señala multas para los infractores de esta norma.

La **Ley 65 de 1926** versa sobre jubilaciones de los empleados de la Agencia Postal, del Banco Nacional de Panamá y del Hospital Santo Tomás.

En **1926**, Domingo H. Turner, Diputado por la Provincia de Chiriquí, presentó a la Asamblea Nacional su **Proyecto de Código del Trabajo**, que se informa de ocho principios básicos:

1. Contrato de trabajo obligatorio
2. Limitación de la jornada de trabajo y pago del salario
3. Beneficios en materia de riesgos profesionales
4. Protección excepcional a mujeres y menores

5. Conciliación y arbitraje “para resolver los más enconados conflictos entre el capitalismo y los productores”
6. Derecho a huelgas lícitas
7. Creación del Departamento Nacional del Trabajo
8. Establecimiento de los Consejos de Trabajo para lograr “arreglos directos entre las partes conflictivas; primero obrarán como tribunales de conciliación, luego y por último, resolverán de plano, mediante arbitraje forzoso, las querellas de orden social que se ofrezcan”.⁷

Sobre este Proyecto -que recibe el primer debate por parte de la Cámara Legislativa-, Turner expresa: “Este Código no es ni podía ser obra original. En legislación las tres cuartas partes del trabajo son de adaptación como que los principios en que se funda el derecho son universales y la tendencia es siempre a asimilar lo mejor de las fórmulas existentes. Las legislaciones mejicana, uruguaya y argentina son las que han servido de base a la composición del Código. Natural que haya sido así, primero porque el conjunto es copioso y en punto a la doctrina científica no va a la zaga de las mejores legislaciones del mundo europeo; y segundo, porque siendo México, Uruguay y Argentina, pueblos indohispánicos, de fisonomía racial idéntica y de principios y costumbres muy afines a las nuestras, bien se explica que sigamos su ejemplo, a efecto de evadir, hasta donde ello sea posible exotismos perjudiciales”.⁸

Se nota en algunas disposiciones del Proyecto la influencia del instrumento preparado por la Federación Obrera. Empero, hay que decir en honor a la verdad histórica que un examen comparativo de los dos documentos nos demuestra que el trabajo de Turner no es similar al de la mencionada Federación: es básicamente una obra nueva.

El Proyecto del diputado Turner se completa con dos libros y dieciocho capítulos. El Libro I se refiere a las definiciones, los contratos, las obligaciones, la jornada de trabajo, el salario, los beneficios, las mujeres y los menores, las corporaciones y las huelgas y los paros. El Libro II se refiere al Departamento Nacional del Trabajo adscrito a la Secretaría

7 Cfr. TURNER, Domingo H. Exposición de Motivos del Código del Trabajo”, en **Diario de Panamá**, 30 de noviembre de 1926, p. 5

8 **Idem.**

de Fomento, a la Presidencia del Departamento Nacional del Trabajo, a las Secciones del Departamento Nacional del Trabajo, a los Consejos de Trabajo, a la conciliación, al arbitraje, al registro de colocaciones y a las disposiciones generales.

En **1927**, la **Ley 15** introduce un plazo de cinco años para el cumplimiento gradual de la obligación de contratar un mínimo de setenta y cinco por ciento de trabajadores panameños.

Las **Leyes 65 de 1926, 11 de 1928, 75 de 1928, 78 de 1930** versan sobre la jubilación de empleados de distintos funcionarios públicos sujetos a leyes especiales, como lo eran los del Hospital Santo Tomás, del Banco Nacional, los maestros y los empleados de telégrafos.

La **Ley 23 de 29 de octubre de 1930** protege la maternidad y ordena establecer casas-cunas. Ella prohíbe en los locales industriales y comerciales ocupar mujeres durante las ocho semanas antes y las ocho después del alumbramiento. Prohíbe también despedirlas durante el embarazo y consagra el derecho a gozar de una licencia de ocho semanas antes y ocho semanas después del alumbramiento, remunerada con la mitad del sueldo y el derecho a conservar su puesto. Además, dispone la licencia para amamantar el recién nacido y la creación de casas-cunas en los barrios pobres de las ciudades de Panamá y Colón. Esta ley está suscrita por el Dr. José Guillermo Lewis, Presidente de la Asamblea Nacional, Antonio Alberto Valdés, Secretario; el Ing. Florencio Harmodio Arosemena, Presidente de la República, y el Dr. Carlos Icaza A., Secretario de Agricultura y Obras Públicas.

La **Ley 29 de 31 de octubre** de ese mismo año, por la cual se protege la salud del obrero, dispone sobre las condiciones de salubridad e higiene en los sitios de trabajo y faculta a la autoridad administrativa para que efectúe la vigilancia necesaria que la garantice; además declara obligatoria la asistencia médica en las barriadas obreras.

La **Ley 8 de 11 de enero de 1931**, sobre empleados del comercio (y de la industria), prevé un sistema de pensión vitalicia por retiros para los empleados de comercio, con cargo a la empresa, previo el cumplimiento de los requisitos de tiempo laborado y edad cumplida. Para los trabajadores con veinte años de servicio y un mínimo de cuarenta y un

años de edad, la pensión corresponde al treinta por ciento de su último sueldo mensual; para los trabajadores con veinticinco años de servicio y cuarenta y seis años de edad, cincuenta por ciento del último sueldo mensual; para los trabajadores con treinta años de servicio y cincuenta y un años de edad, el sesenta por ciento de su último sueldo mensual; y para los trabajadores con treinta y cinco años de servicio y un mínimo de cincuenta y seis años de edad, el ciento por ciento del último sueldo mensual.

Esta ley tiene además, el mérito de introducir las vacaciones remuneradas. Así, luego de dos años de servicios continuos, el trabajador tiene derecho a que se le reconozca un mes de descanso remunerado en cada uno de los años subsiguientes, los cuales pueden ser acumulables hasta por dos años.

Esta ley aparece con la firma de Carlos Guevara, Presidente de la Asamblea Nacional y Antonio Alberto Valdés, Secretario. Es sancionada y promulgada por el Dr. Ricardo J. Alfaro, Presidente de la República, y el Dr. Ramón Mora, Secretario de Agricultura y Obras Públicas.

La **Ley 42 de 27 de diciembre de 1932** por la cual se crea el fondo denominado “para el obrero y el agricultor”.

La **Ley 47 de 28 de diciembre de 1932** regula de manera general la actividad comercial, incluidos sus aspectos laborales. Ella alude a las jornadas de trabajo de ocho horas, a la prohibición de laborar los domingos y los días de fiesta nacional, al cierre obligatorio a las seis de la tarde (salvo las excepciones permitidas por la ley, siempre que laboren con “un nuevo tren de empleados”), al porcentaje mínimo de setenta y cinco por ciento de trabajadores panameños, al pago del salario mínimo fijado por el Poder Ejecutivo, etc. Para esta ley, el empleado comercial o industrial es “todo individuo que desempeñe funciones por cuenta de personas naturales o jurídicas en establecimiento mercantil, fábrica o taller, aun cuando la retribución por servicios se haga en forma de participación, dividendo o comisión”.

En **1934**, por disposición de la **Ley 16** se extiende a las orquestas de músicos la obligación de contratar un mínimo de setenta y cinco por ciento de trabajadores panameños, cuando se trata de orquestas con

finés de lucro.

La **Ley 49 de 24 de diciembre de 1934**, del Fondo Obrero y del Agricultor y por la cual se dictan algunas medidas para el desarrollo agrícola, establece un impuesto sobre las rentas o las entradas que se obtengan por empleo, negocio, profesión u oficio que se ejerza en la República o como producto de bienes o derechos de cualquier naturaleza, que se denominará Fondo del Obrero y del Agricultor.

La **Ley 9 de 5 de enero de 1935**, por la cual se adoptan medidas para proteger al trabajador panameño, impone a toda empresa comercial, industrial o agrícola el deber de mantener un setenta y cinco por ciento de empleados panameños por nacimiento o adopción, casados con panameña o extranjeros con veinte años de residencia, los que en ningún caso devengarán en conjunto menos del setenta y cinco por ciento del total pagado en concepto de sueldos o asignaciones. Se exceptúa de la pauta anterior a los expertos o los técnicos necesarios para el funcionamiento de las empresas.

Como aspecto importante de la terminación de este período, vale mencionar que en 1936 el Dr. Demetrio Porras, diputado por la provincia de Panamá, presenta a la consideración de la Asamblea Nacional un **Proyecto de Código del Trabajo**, que no es objeto de examen por parte de la corporación. El Libro Primero aborda las definiciones de trabajador, patrono, intermediario, etc., así como el contrato de aprendizaje, el contrato individual de trabajo, el contrato colectivo de trabajo, las horas de trabajo y los descansos legales, el salario, el salario mínimo, el reglamento interior de trabajo, el trabajo de las mujeres y de los menores de edad, las obligaciones de los patronos y de los trabajadores, las modificaciones al contrato de trabajo, la suspensión, la rescisión y la terminación de los contratos de trabajo, el trabajo de los domésticos, en el mar y las vías navegables, en el campo, en las pequeñas industrias, la industria familiar y el trabajo a domicilio. Regula también los sindicatos, las coaliciones, las huelgas, los paros, los riesgos profesionales, los accidentes de trabajo (incluye una tabla de valuación de las incapacidades y otra de enfermedades profesionales), las prescripciones, las autoridades de trabajo y su competencia. En este sentido, crea las Juntas Municipales de Conciliación, la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, los inspectores de trabajo, las comisiones

especiales de salario mínimo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo y la Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias. El Libro Segundo reglamenta el régimen del retiro del obrero y el procedimiento ante las Juntas.⁹

La **Ley 3 de 25 de septiembre de 1936**, a finales del gobierno del Dr. Harmodio Arias, divide el Despacho Administrativo del Poder Ejecutivo en seis Secretarías, entre ellas la **Secretaría de Trabajo, Comercio e Industrias**. Esta se implanta con las secciones siguientes: la Sección de Trabajo, la Sección de Comercio e Industrias, la Sección de Estadísticas y la Sección de Turismo.

VI. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1941

La **Constitución Política de 1941** promulgada durante el primer gobierno del Dr. Arnulfo Arias Madrid incorpora, en su Título III, al régimen constitucional panameño, varios derechos sociales.

Como es natural, se permite a toda persona escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones. Las autoridades deben inspeccionar lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas.

El trabajo es una obligación social y está bajo la protección especial del Estado. Éste puede intervenir por ley para reglamentar las relaciones entre el capital y el trabajo con el fin de obtener una mejor justicia social en forma que, sin inferir agravio injustificado a ninguna de las partes, asegure al trabajador un **mínimum** de condiciones necesarias para la vida, las garantías y las recompensas que se le acuerden por razones de interés público y social, y al capital la compensación justa de su inversión.

El Estado velará por que el pequeño productor independiente pueda obtener de su trabajo o industria lo suficiente para sus necesidades y, de modo especial, por el bienestar y el progreso de las clases campesinas y obreras.

Por último, se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos y las que tengan fines exclusivos de solidaridad.

9 Cfr. PORRAS, Demetrio A. **Proyecto de Código de Trabajo**. Panamá, 1936.

Estas disposiciones sociales son empañadas por la aprobación gubernamental del texto final de otras normas constitucionales discriminatorias que prohíben la inmigración de la raza negra cuyo idioma originario no es el castellano y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África.

VII. LA LEGISLACIÓN SOCIAL SUBSIGUIENTE

La primera ley social de este período es la **Ley 23 de 21 de marzo de 1941**, a través de la cual se unifican los regímenes de previsión social vigentes en el país y al efecto se instituye la Caja del Seguro Social. Igualmente, se promulga el **Decreto Ley N°38 de 28 de julio de 1941**, primer texto legal en regular las relaciones de trabajo en forma amplia. Según Ricord, los juristas que preparan este Decreto Ley son el Lcdo. José Ignacio Quirós, el Dr. Francisco González Ruiz y el Dr. Felipe Juan Escobar, quienes se inspiran en algunos artículos en el Código de Trabajo de España de 1926, pero se refugian mayormente en la tradición de las leyes laborales panameñas antecedentes, “avanzando unas veces en la protección de los trabajadores y retrocediendo otras...”¹⁰

En sus considerandos contempla la búsqueda de la armonía en las relaciones entre patronos y obreros y la garantía de sus intereses, espíritu que denota cierta ambivalencia en cuanto a los propósitos perseguidos, puesto que la armonización de las relaciones entre las partes y la garantía de cada uno de sus intereses son situaciones contrapuestas.

En sus normas distingue los aspectos siguientes: las disposiciones generales, la terminación del contrato de trabajo, el salario, el salario mínimo, el trabajo de las mujeres y los niños, las vacaciones, las licencias y las indemnizaciones especiales, las medidas especiales de protección y seguridad del obrero, la huelga y el cierre forzoso, los riegos, los accidentes, las responsabilidades, las indemnizaciones, la acción para reclamar la indemnización y las disposiciones finales. Las controversias con motivo de las relaciones laborales se ventilan ante la **Sección de Justicia Social** del Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de las reglas de los juicios civiles de policía previstas en el Código Administrativo. Los reclamos por indemnización derivada de accidentes de trabajo, son decididos por el Órgano Judicial.

¹⁰ RICORD, *Op. cit.*, p. 48.

Su elemento negativo se advierte en que impide trabajar a los individuos de inmigración prohibida, salvo los dedicados a la agricultura, la avicultura, la apicultura, los trenes de lavado a mano y a los oficios domésticos (incluye para estos efectos los trabajos en restaurantes y cocinas).

El **Decreto N°55 de 10 de septiembre de 1941** y el **Decreto N°313 de 31 de enero de 1942**, guardan relación con el establecimiento de la **Sección de Trabajo** y la **Sección de Justicia Social**, con competencia para conocer las reclamaciones laborales, a la luz del procedimiento del Código Administrativo.

En 1942 se promulga durante el gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia (pues ya Arnulfo Arias Madrid había sido derrocado en 1941) el **Decreto Ley N°34 de 16 de mayo de 1942**, que modifica las disposiciones del Decreto Ley N°38 con el fin de facultar a la Sección de Organización Obrera del Ministerio de Agricultura y Comercio para imponer penas de multas o arrestos a los propietarios de establecimientos comerciales que mantengan trabajando a individuos de razas de inmigración prohibida y asimismo, a los propios empleados.

El **Decreto Legislativo N°6, de 6 de junio de 1945**, promulgado por la Segunda Asamblea Constituyente, organiza el **Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública**. Transfiere a este Ministerio la Sección de Trabajo, que está en el Ministerio de Agricultura y Comercio, y la Sección de Justicia Social, que está en el Ministerio de Gobierno y Justicia. Crea la **Judicatura del Trabajo** servida por un Juez Superior de Trabajo para todo el territorio nacional y por los Jueces Seccionales o especiales que sean necesarios. Dicha Judicatura sólo debe empezar su funcionamiento cuando la propia Asamblea adopte el estatuto que la regirá. Mientras tanto, sigue prestando sus servicios la Sección de Justicia Social. Ordena, dentro del plazo de seis meses, la elaboración del **Código de Trabajo y Previsión Social**.

El Órgano Ejecutivo, mediante el **Decreto N°31 de 14 de agosto de 1945**, dictado en función del Decreto Legislativo N°6, organiza el **Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública**. Su **Sección de Supervigilancia y Arbitraje** es la encargada de dirimir las controversias obrero-patronales, de conformidad con el procedimiento del Código Administrativo.

VIII. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1946

La **Constitución Política de 1946** decretada por la Segunda Asamblea Nacional Constituyente, exhibe un capítulo sobre trabajo, dentro del Título de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, y en él consagra al Estado como protector del trabajador.

Los aspectos más importantes que resaltan en los dieciséis artículos contenidos en el Capítulo 3º (El Trabajo), del Título III, son los siguientes: el trabajo como deber y derecho del individuo, la obligación taxativa del Estado de promover el pleno empleo, la garantía del salario mínimo, la inembargabilidad del salario mínimo y de los instrumentos de labor, la jornada máxima de ocho horas, la protección de la maternidad, la igualdad de salario ante igual trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, la indemnización por despido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la ley, el derecho de sindicalización, el derecho de huelga, el derecho de paro, la jurisdicción especial de trabajo y la compensación equitativa al capital por su inversión, entre otros.

IX. EL CÓDIGO DE TRABAJO DE 1948, SUS MODIFICACIONES Y EL SALARIO MÍNIMO

Al amparo de la Constitución de 1946, se promulga nuestro **primer Código de Trabajo**, producto de la **Ley 67 de 11 de noviembre de 1947** y el cual empieza a regir el 1º de marzo de 1948. El anteproyecto es preparado por el Lcdo. Hermógenes De la Rosa, Director del Departamento de Investigación, Cultura y Legislación Social del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. Es revisado por una comisión formada por el Dr. Eduardo Chiari, el Dr. Carlos Icaza A., el Dr. Harmodio Arias, el Lcdo. Hermógenes De la Rosa, el Lcdo. Miguel Ángel Solís, el Lcdo. Efraín Merel, el Lcdo. Alfredo Ramírez, el Lcdo. Alfonso Ferrer, el Lcdo. Camilo López, el Lcdo. Bruno Bellido, el empresario Luis Martinz, el Ing. Bey Mario Arosemena y el dirigente obrero Cristóbal Cerrud, y luego sometido a una comisión especial de la Asamblea Nacional, en la que participan los diputados Jacinto López y León, Diógenes De la Rosa, Gil Blas Tejeira, Didacio Silvera y Felipe Pérez.

De acuerdo con Ricord, “el legislador panameño se desentendió por completo de las leyes que se habían promulgado antes con relación al trabajo. Para la redacción del nuevo Código se tuvo como modelo el Código Costarricense de 1943 (aprobado por el gobierno de Miguel Ángel Calderón Guardia), del que se hizo, puede decirse sin exagerar, una copia **ad peddem litterae** [...] en ambos textos, la materia codificada, salvo excepciones escasas, es la misma siguiendo también un idéntico orden de exposición. Y el cotejo cláusula a cláusula encuentra que en múltiples disposiciones de un Código se repiten literalmente o siguen muy de cerca las del otro, lo que no obsta para afirmar que el Código Panameño no carece de varios artículos originales, y que también aprovecha preceptos de nuestro Código Judicial y de la legislación colombiana”.¹¹

El Código tiene un Título Preliminar, comprensivo de principios generales. Un Libro I, titulado Normas Sustantivas, que se integra de los aspectos individuales y colectivos siguientes: contrato individual de trabajo, contrato colectivo, trabajadores, patronos, reglamento interno de trabajo, suspensión y terminación de los contratos de trabajo, trabajo de las mujeres y de los menores, trabajadores domésticos, trabajadores a domicilio, los aprendices, trabajo en el mar y las vías navegables, jornada de trabajo y descansos obligatorios, salario y salario mínimo, seguridad e higiene en el trabajo, riesgos profesionales, organizaciones sociales y conflictos colectivos de carácter económico y social. Y un Libro II, denominado Normas Adjetivas, compuesto de: jurisdicción especial de trabajo (Juzgados Seccionales de Trabajo, Tribunales de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior de Trabajo y Corte Suprema de Trabajo, cuando se estableciera), jurisdicción y competencia, secuestro, juicio verbal, pruebas, sentencias, recursos, medios de solución de los conflictos colectivos, procedimiento en caso de riesgo profesional, recurso administrativo, juzgamiento de faltas, ejecución de sentencias e intervención del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño. Igualmente, se refiere a la organización administrativa de trabajo, la prescripción, las faltas y sus sanciones.¹²

La primera modificación al Código ocurre con la **Ley 7 de 26 de enero de 1950**, que reforma las disposiciones sobre el trabajo en el mar y las vías navegables, que posteriormente son recogidas en el C. de T. de 1972.

11 En FÁBREGA. *Op. cit.*, pp. 50 y 51.

El **Decreto N°676 de 1953** indica el régimen de las oficinas y las agencias privadas de colocación de trabajadores.

La **Ley N°31 de 12 de febrero de 1955** modifica los artículos 361 y 362 del Código de Trabajo, en cuanto a los Juzgados Seccionales de Trabajo, su ámbito jurisdiccional y el personal necesario para su funcionamiento.

El **Decreto N° 442 de 7 de septiembre de 1957**, en desarrollo del artículo 196 del Código de Trabajo, nombra la **Comisión de Salario Mínimo**.

La **Ley N° 60 de 18 de diciembre de 1958** regula tres aspectos que modifican los artículos 164, 166, 167 y 471 del C. de T. Esta ley se refiere a descanso semanal obligatorio, preferentemente los domingos, traslado del descanso obligatorio del domingo al lunes siguiente cuando aquel coincida con uno de fiesta nacional, pago de recargo por trabajo en domingo (cincuenta por ciento) o en día de fiesta nacional (ciento cincuenta por ciento), remuneración como jornada ordinaria del descanso por día de fiesta nacional y de duelo nacional decretado por el Órgano Ejecutivo y criterios para fijar los honorarios de los abogados de las partes, etc.

El **Decreto Ley 23 de 31 de enero de 1959** crea el personal subalterno de la **Comisión Nacional de Salario Mínimo**, se le señalan funciones y sueldos y determinan gastos para su funcionamiento.

La **Ley N° 51 de 30 de noviembre de 1959** establece el salario mínimo en cuarenta centésimos de balboa la hora en las ciudades de veinte mil o más habitantes y de veinticinco centésimos en las ciudades de menor población. Para los trabajadores domésticos, es de quince balboas mensuales y para los empleados de empresas agrícolas y pecuarias, de un balboa con cincuenta centésimos el día de ocho horas.

La **Ley N° 157 de 30 de noviembre de 1959** es promulgada con el propósito de modificar el artículo 76 del C. de T. Señala que si el contrato es por tiempo indefinido cualquiera de las partes puede terminarlo dando a la otra un preaviso. Indica el plazo de dicho preaviso al trabajador

12 Cfr. **Código de Trabajo**. República de Panamá, edición oficial, arreglada y dirigida por Hermógenes De la Rosa, Panamá, s. f

según el tiempo laborado. Agrega que durante ese período se le concede licencia remunerada de un día por cada semana a fin de que el trabajador busque un nuevo empleo. Permite al trabajador escoger entre seguir prestando el servicio hasta la terminación del contrato o exigir al patrono una suma equivalente. Para estos efectos, se toma como base el sueldo que el obrero devenga al momento de ser despedido o el promedio del salario devengado durante los últimos doce meses, a opción del obrero.

Mediante la **Ley N°95 de 7 de diciembre de 1960**, se reforman los artículos 361 y 362 del Código de Trabajo, que se refieren al número y al ámbito jurisdiccional de los Juzgados Seccionales de Trabajo y se crean el Juzgado Segundo de Trabajo de la Tercera Sección y el Juzgado de Trabajo de la Octava Sección.

Por otra parte, la **Ley N°101 de 26 de diciembre de 1960** desarrolla el artículo 591 del Código de Trabajo, relacionada con creación de las Agencias Oficiales de Colocaciones, las cuales funcionarían con un presupuesto anual asignado por el Ejecutivo, más la aportación mensual del dos por ciento del salario devengado durante el primer año de servicios de las personas contratadas a través de ellas, suma ésta que debía ser descontada por los patronos. Reforma, así mismo, el artículo 191 del Código de Trabajo.

La **Ley N°64 de 18 de diciembre de 1961** ordena la suspensión, en el mes de diciembre, de los descuentos a los trabajadores por concepto de embargos, préstamos y compras a crédito de bienes muebles y difiere su pago en un mes adicional por cada diciembre que existiera en el plazo otorgado. Se exceptúan de la norma, los descuentos correspondientes a la cuota del Seguro Social, el impuesto sobre la renta, las pensiones alimenticias y los préstamos hipotecarios. Son nulas las estipulaciones hechas en un contrato de crédito que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador en esta ley.

La **Ley N°12 de 24 de enero de 1963** reglamenta el horario de las actividades comerciales de los establecimientos de mercancías secas en las ciudades de Panamá y Colón, en el sentido de que pueden permanecer abiertos desde las ocho de la mañana hasta las seis de la tarde. Dicho horario de apertura no comprende los domingos ni los

días de fiesta nacional. En casos de situaciones especiales no previstas en la ley, en los que los dueños de los establecimientos desean que éstos permanezcan abiertos después de las seis de la tarde, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura y la Unión de Empleados de Comercio solicitarán conjuntamente a la Inspección General de Trabajo la autorización respectiva, indicando en cada caso la hora de cierre y los días destinados a los trabajadores para el descanso.

La **Ley N°83 de 29 de noviembre de 1963** contiene modificaciones al Código de Trabajo, en lo relativo a las organizaciones sindicales, particularmente en la representación de los directivos a los afiliados en los conflictos de trabajo, el modo y el número de componentes de las Juntas Directivas, y el fuero sindical. Asimismo, se refiere al recurso administrativo contra las sentencias del Tribunal Superior de Trabajo y su conocimiento por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

El **Decreto Ley N°1 de 21 de abril de 1965**, que establece para los funcionarios públicos y de las instituciones autónomas, semiautónomas y organismos públicos descentralizados un sueldo no inferior de ochenta balboas mensuales, en las ciudades de Panamá, Colón y David. En los demás lugares de la República, el salario no será inferior de sesenta balboas mensuales.

La **Ley 23 de 1 de febrero de 1966** aprueba el Convenio Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (Convenio N°98).

La **Ley 45 de 2 de febrero de 1967** aprueba el Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación (Convenio N°87).

X. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL, LA PROMULGACIÓN DEL CÓDIGO DE TRABAJO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1972 Y DE LA LEGISLACIÓN POSTERIOR

Con el advenimiento del régimen del general Omar Torrijos Herrera, la legislación laboral cobra impulso inusitado, dado que las múltiples transformaciones realizadas abrieron un nuevo período tanto en la

historia política de nuestro país como en las distintas vertientes de su vida nacional (cultural, social, económica, jurídica, etc.).

De este proceso surge la nueva visión de la legislación laboral, más orientada hacia la especial protección del trabajador, la búsqueda de los mecanismos estatales y sociales dirigidos a procurarle una existencia decorosa y la concreción de la justicia social.

A estos criterios responden la creación, en **1969**, del **Ministerio de Trabajo y Bienestar Social**, a través del **Decreto de Gabinete N°2 del 15 de enero** de ese año, "como un organismo de administración central para el desarrollo y ejecución de la Política del Gobierno en materia laboral y social, con el objeto de solucionar un vacío en la organización de la administración pública nacional"; y el **Decreto de Gabinete N°249 de 16 de julio de 1970**, por el cual se dicta la Ley Orgánica de dicho Ministerio.

Otra medida de impacto social es el **Decreto de Gabinete N°68 de 31 de marzo de 1970**, por el cual se centraliza en la Caja del Seguro Social la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las empresas particulares que operan en la República. Se habla de los riesgos profesionales, del campo de aplicación, del salario, de las prestaciones, del subsidio por incapacidad temporal, de la incapacidad permanente, de las prestaciones en caso de muerte, de los recursos y del financiamiento, de la gestión administrativa del seguro de riesgos profesionales, de la denuncia de los accidentes, de la reposición de los trabajadores, de la prevención de los riesgos profesionales, de las sanciones, etc.

El 4 de junio de 1970 el Consejo de Gabinete aprueba, a través de distintos decretos, y luego se ratifican, treinta y ocho convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

El **Decreto de Gabinete N°367 de 1970** adiciona el artículo 307 del Código, y prevé multas y medidas dirigidas a proteger el fuero sindical.

El **Decreto de Gabinete N°52 de 1970** modifica los artículos 424, 468, 478 y 556, concernientes a las cuantías por reclamos, la procedencia de la apelación y la validez de las actas de conciliación.

El **Decreto de Gabinete N°55 de 1970** modifica el artículo 196 del Código de Trabajo, relacionado con el salario mínimo.

El 26 de febrero de 1971 el Consejo de Gabinete aprueba, por medio de varios decretos, y luego se ratifican, otros diecisiete convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

El **Decreto de Gabinete N°168 de 27 de julio de 1971** crea el seguro educativo, que no sólo se destina para becas, préstamos y otros asuntos educativos, sino también para la formación profesional y la educación sindical.

El **Decreto de Gabinete N°191 de 2 de septiembre de 1971** toma medidas sobre despidos injustificados, en el sentido de que desde el inicio de su vigencia y hasta por los tres meses a la entrada en vigor del nuevo Código de Trabajo, los trabajadores únicamente pueden ser despedidos cuando medie justa causa de despido definida en la ley. Se prohíben, además, los despidos colectivos sin la autorización previa de la Dirección General de Trabajo para la suspensión definitiva de las actividades de una empresa. El despido en violación de lo antes dispuesto se reputa nulo, con derecho al reintegro y a los salarios caídos.

El **Decreto de Gabinete N°201 de 9 de septiembre de 1971** reforma el artículo 1 del Decreto de Gabinete N°191, al agregarle el pago previo de una indemnización y el artículo 2, al aclararlo a los efectos de impedir los despidos colectivos o la suspensión definitiva de las actividades de una empresa, si no existe autorización previa de la Dirección General de Trabajo.

El **Decreto de Gabinete N°221 de 18 de noviembre de 1971** establece el decimotercer mes como retribución especial de los trabajadores. En tanto, el **Decreto Ejecutivo N°19 de 7 de septiembre de 1973** regula el alcance interpretativo de las normas relativas a dicho decimotercer mes.

Sobre este particular, cabe hacer memoria de que el Gobierno del General Omar Torrijos decide nombrar, mediante el Decreto de Gabinete N°28 de 21 de abril de 1971, una comisión para elaborar un nuevo Código de Trabajo, porque el de 1948 no responde a los requerimientos exigidos por los nuevos tiempos.

La comisión codificadora está integrada por el Dr. Jorge Fábrega, su Presidente, el Dr. Rolando Murgas Torrazza, el Lcdo. Luis Shirley, la Lcda. Rosario Oller de Sarasqueta, el Lcdo. Américo Rivera y el Dr. Carlos A. Mendoza (quien renunció). Luego son nombrados el Dr. Arturo Hoyos y el Lcdo. Jaime Jované. Su asesor técnico es el Dr. Emilio Morgado, enviado por la Organización de Estados Americanos, a solicitud del Gobierno panameño.

La comisión emplea como documento de trabajo el **Anteproyecto de Código de Trabajo** preparado en 1967 por una comisión nombrada por el Gobierno del Presidente Marcos Robles y que fue formada por el Dr. Humberto Ricord, el Lcdo. Rafael González, el Lcdo. Aníbal Illueca, el Lcdo. José Adolfo Campos, el Lcdo. Ignacio Quirós y Quirós, el Dr. Carlos A. Mendoza, el Lcdo. Alejandro Ferrer y el Dr. Antonio Dudley, entre otros. Este anteproyecto no pudo ser presentado a la consideración de la Asamblea Nacional, porque ésta había concluido sus labores.

Los antecedentes del nuevo Código -confiesa Jorge Fábrega- son, “en primer término, el Anteproyecto de 1967, el propio Código de 1947, la nueva Ley Mexicana Federal de Trabajo de 1970, el Código de Colombia, los Convenios de la O.I.T. ratificados por la República, las recomendaciones de dicho organismo, la jurisprudencia de los tribunales laborales, las observaciones y pliegos presentados, así como las experiencias de los propios miembros de la Comisión”.¹³

Después de las consultas con los sectores obreros y empresariales, el trabajo de la comisión es sometido al Consejo de Gabinete, organismo que le imparte su aprobación el mencionado 30 de diciembre de 1971 y determina su inicio de vigencia a partir del 2 de abril de 1972.

El Código se divide en cinco libros, precedidos por un título preliminar. Cada libro, a su vez, se divide en títulos, éstos en capítulos. Cada capítulo (a veces se subdivide en secciones) se compone de artículos. Los libros son los siguientes:

Libro I: Relaciones Individuales

Contiene las normas generales de protección del trabajo (protección del trabajo de los nacionales, colocación de trabajadores, jornada de

13 FÁBREGA, Jorge. “Historia del Código de Trabajo de 1972”, en *Lotería* N°209, Revista Cultural de la Lotería Nacional de Beneficencia, Panamá, 1973, p. 21.

trabajo, descansos obligatorios y contrato de trabajo: formación y prueba, duración y partes), las normas especiales de protección del trabajo (contratación de panameños para laborar en el extranjero, trabajo de las mujeres y trabajo de los menores), los derechos y las obligaciones de trabajadores y empleadores (obligaciones de trabajadores, obligaciones de empleadores, salario y normas protectoras, reglamento interno de trabajo e invenciones en el trabajo), la alteración y la suspensión (alteración de las condiciones de trabajo y suspensión de los efectos de los contratos de trabajo), la terminación de las relaciones de trabajo (causas e indemnizaciones) y los contratos especiales (trabajadores domésticos, a domicilio, del campo, maestros y profesores, agentes, vendedores del comercio y similares, artistas, actores, músicos y locutores, trabajadores de auto transporte, del mar y de las vías navegables, de la construcción y aprendices).

Libro II: Riesgos Profesionales

Contiene normas sobre la higiene y seguridad en el trabajo, los riesgos profesionales, las responsabilidades, las prestaciones, la reposición de trabajadores, las excepciones y las sanciones.

Libro III: Relaciones Colectivas

Contiene el derecho de asociación sindical, los sindicatos (formación, constitución, régimen interno, obligaciones, medidas de protección, fuero sindical, prácticas desleales, y fusión, disolución y liquidación), las convenciones colectivas de trabajo (efectos, duración, etc.), los conflictos colectivos (clasificación, trato y arreglo directo, pliego de peticiones, procedimiento de conciliación, declaratoria previa de legalidad y arbitraje) y el derecho de huelga (huelga legal, huelga ilegal, huelga por solidaridad, huelga en los servicios públicos y huelga imputable al empleador).

Libro IV: Normas Procesales

Contiene las reglas generales (principios, gestión y actuación), el objeto del proceso (demanda, contestación y corrección, excepciones y saneamiento), las partes (representación judicial, litis consorcios y llamamiento al proceso), la actuación (formación, pérdida y reposición del expediente, términos, cauciones, allanamiento, desglose e incidentes), las medidas cautelares (secuestro, medidas conservatorias, aseguramiento de pruebas, acción exhibitoria, etc.), las pruebas (documentos, informes, declaración de parte, testimonios, inspección judicial y reconstrucción, prueba pericial e indicios), las resoluciones (notificaciones, costas y ejecución de sentencias), los medios de

impugnación (reconsideración, apelación, casación y recurso de hecho), los medios excepcionales de terminación de los procesos (desistimiento del actor, caducidad de la instancia y allanamiento de la pretensión) y los procesos de conocimiento (procesos comunes, proceso de reintegro, proceso de nulidad, proceso abreviado, proceso ejecutivo y proceso de juzgamiento de faltas).

Libro V: Disposiciones Finales

Contiene las multas por violación al Código, la creación de la Corte de Casación Laboral, la creación de dos Tribunales Superiores de Trabajo, la jurisdicción de los Juzgados Seccionales de Trabajo, la constitución del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, etc.¹⁴

Acudimos nuevamente a Fábrega¹⁵ para referirnos a los aspectos más preponderantes del Código de 1972, en comparación con el Código anterior, que son los siguientes:

Relaciones individuales: la incorporación de todos los trabajadores al régimen laboral, la provisión de mecanismos para impedir actos simulados o fraudulentos, la supresión de las agencias privadas de colocación, la reducción al diez por ciento del personal extranjero en la empresa, la estabilidad en el empleo, el nuevo concepto de salario, la idea de relación de trabajo y la dependencia económica, los recargos especiales por labores en jornadas extraordinarias, la noción de empresa, la creación del comité de empresa, la figura del despido nulo, la restricción del **jus variandi**, la aprobación del reglamento interno, previo traslado a los trabajadores, la reducción de las causales de suspensión de los efectos del contrato y la reglamentación de los contratos especiales de trabajo.

Relaciones colectivas: la contratación colectiva obligatoria, la cotización obligatoria del trabajador sindicalizado y, por excepción, del no sindicalizado, el trámite del conflicto colectivo en el Ministerio de Trabajo y no en los tribunales, la reglamentación de la convención colectiva, la eliminación del paro, la reducción del porcentaje requerido para mayoría en la huelga, la ampliación de las medidas de protección del sindicalismo, el arbitraje obligatorio a solicitud del sindicato o de ambas partes y el establecimiento de las prácticas desleales.

14 Cfr. FÁBREGA P., Jorge et al. **Código de Trabajo**. Actualizado por Jorge Fábrega P., Panamá, 2003.

15 *Ibidem*, pp. 21-23.

Relaciones procesales: la eliminación de toda remisión al Código Judicial, la concesión de amplios poderes al juez (sanear el proceso, evitar nulidades, pruebas de oficio, etc.), el sistema abierto de los medios de prueba, la sana crítica como criterio para valorar las pruebas, la institución del proceso oral (inmediación, concentración), el otorgamiento de poderes al juez en las medidas cautelares, la supresión de las formalidades, las sanciones pecuniarias compulsivas y progresivas (**astreintes**), el secuestro sin necesidad de fianza cuando existe prueba sumaria del derecho, la facultad del juez para citar de oficio a las partes, los testigos o los terceros, la condena **plus petita** o **extra petita**, con limitaciones, la posibilidad de embargo en la sentencia de segunda instancia, los deberes del juez de impulsar y dirigir el proceso, el interrogatorio libre de parte, la restricción de las causas de nulidades procesales, el proceso de reintegro, el proceso abreviado y el proceso ejecutivo, la acumulación de pretensiones: objetivas y subjetivas y la expedición de normas especiales de protección a los trabajadores.

El **Decreto de Gabinete N°76 de 18 de abril de 1972** subroga el artículo 161 del Código de Trabajo, relacionado con deducciones y descuentos al salario de los trabajadores.

Este mismo año se promulga la **Constitución Política**. Esta Carta reafirma algunos de los principios de la Constitución de 1946, pero también recibe el influjo de otros principios que se consignaron en el Código de Trabajo. El Capítulo 3° del Título III recoge los derechos siguientes: el trabajo como derecho y deber del individuo, salario mínimo, igualdad de salario, participación en las utilidades por disposición de la ley, protección del trabajador nacional, protección del menor, protección de la mujer, jornada de ocho horas, descansos semanal y anual (éste remunerado), nulidad de las estipulaciones que impliquen renuncia de derechos del trabajador, estabilidad en el empleo, enseñanza profesional, capacitación sindical, justicia social, protección especial de los trabajadores, derechos y garantías mínimos, derecho de sindicalización, derecho de huelga (se elimina el derecho a paro), y jurisdicción del trabajo, entre otros.

La **Ley 74 de 20 de septiembre de 1973** crea el Instituto Panameño de Estudios Laborales, como dependencia del Ministerio de Trabajo y

Bienestar Social, cuyos objetivos son “la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y el empleador panameño”.

La **Ley 97 de 4 de octubre de 1973** establece el descuento obligatorio a favor del Banco Hipotecario Nacional para el pago de arriendo o compra de vivienda.

La **Ley 10 de 8 de enero de 1974** indica la normativa para proteger a los artistas y los trabajadores de la música en el territorio nacional.

La **Ley 33 de 29 de marzo de 1974** decreta medidas de emergencia sobre salarios por razón de aumento del costo de la vida. Esta ley aumenta los salarios ordinarios y los salarios mínimos en todo el país.

La **Ley 101 de 30 de diciembre de 1974** dicta disposiciones relacionadas con las primas de producción en la actividad de la construcción.

La **Ley 7 de 25 de febrero de 1975** crea, dentro de la jurisdicción especial de trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión. Se les asigna su competencia, se prevé su conformación, se establecen las normas del procedimiento, etc.

La **Ley 17 de 31 de marzo de 1975** autoriza a la Caja del Seguro Social, los bancos, las compañías de seguros autorizadas en el ramo de vida y las asociaciones de ahorros y préstamos para recibir y administrar los aportes de la prima de antigüedad, prevista en el artículo 224 del C. de T. y dicta medidas relativas a dicha prima de antigüedad.

La **Ley 40 de 1º de agosto de 1975** modifica los artículos 340, 349 y 350 de la Ley 67 de 1947, relativos a la composición de la jurisdicción especial de trabajo, la estructuración del Tribunal Superior de Trabajo, la fijación del período de los Magistrados, al sueldo y los gastos de representación del cuarto Magistrado, y la solución de los conflictos de competencia entre las Juntas y los Juzgados Seccionales de Trabajo.

La **Ley 53 de 28 de agosto de 1975** atribuye competencia al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para conocer de reclamaciones laborales (demandas por incumplimiento del artículo 215 del Código de Trabajo,

demandas para determinar el salario mínimo legal o convencional aplicable, demandas relativas a la interpretación en Derecho o la validez de cláusulas pactadas en la convención colectiva o cualquier pacto de naturaleza colectiva y demandas sobre la aplicación del artículo 240 del Código de Trabajo). Consagra las normas de procedimiento y articula las medidas sobre acciones cautelares, citaciones y sanciones.

La **Ley 72 de 15 de diciembre de 1975** dicta disposiciones relacionadas con el contrato de trabajo de la construcción, regulado por el artículo 279 del Código de Trabajo. Esta ley rige los contratos de trabajo celebrados para obra determinada, fase correspondiente o por tiempo definido. Instituye el fondo de cesantía y su régimen de constitución, organización y administración. Además, reglamenta el régimen de la suspensión de los efectos de las relaciones de trabajo y en forma amplia el del despido.

XI. LA FLEXIBILIZACIÓN Y LA DESREGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES, MIENTRAS QUE HAY UN RASGO POSITIVO: LA LEGISLACIÓN DEL TRABAJO EN EL ÁREA DEL CANAL

La aguda crisis económica por la que atraviesa el país, a consecuencia primordialmente del aumento significativo de los precios del petróleo, la férrea oposición del sector empresarial a las medidas tuitivas del Código de Trabajo y la necesidad del Gobierno Nacional de captar el apoyo de este sector para la negociación, la firma y la aprobación mediante plebiscito del Tratado del Canal de Panamá, que está en su fase de negociación final, son las causas que determinan la promulgación de las primeras reformas profundas a dicho Código, en beneficio de los empleadores, las cuales inmediatamente provocan el rechazo y el malestar constante de la clase obrera organizada.

Tales modificaciones se concretan por medio de la **Ley 95 de 31 de diciembre de 1976**. Sus aspectos más polémicos se resumen así: elimina la estabilidad en el empleo al transferir al empleador (antes en poder del trabajador) la opción de reintegrar o indemnizar ante el despido injustificado; contempla el silencio administrativo positivo en la autorización de despidos por causas económicas, de modo que permite al patrono proceder con la medida; reduce el término de prescripción para las horas extraordinarias; elimina del concepto de

salario las prestaciones adicionales relativas a la participación de las utilidades y al mejoramiento de las partidas del decimotercer mes; prorroga por dos años las convenciones colectivas y decreta la mora del pago de los aumentos de salarios por ellas establecidas por razones económicas debidamente acreditadas; excluye de negociar convención colectiva a las empresas constituidas después de la vigencia de la ley o que hasta ese momento no la habían celebrado; rechaza la presentación de pliegos de peticiones; establece la rentabilidad económica de la empresa como criterio válido para negarse a celebrar la convención colectiva; modifica el contenido necesario de la convención colectiva; prevé la revisión de la convención por graves perturbaciones económicas que afecten la rentabilidad de la empresa; somete al arbitraje obligatorio a los conflictos colectivos en empresa de servicio público o cuando existan graves perturbaciones económicas nacionales o regionales, etc.

Como una legislación de signo diferente debe verse la legislación en el Área del Canal. Efectivamente, con la entrada en vigor del Tratado del Canal de Panamá, el 1º de octubre de 1979, nuestro país recupera su jurisdicción en la Zona del Canal y, por tal razón, promulga la legislación laboral para hacer efectiva dicha jurisdicción. El Consejo Nacional de Legislación aprueba la **Ley 25 de 3 de septiembre de 1979**, que dicta medidas laborales relacionadas con la entrada en vigencia del Tratado del Canal de Panamá.

Según su artículo 1º, salvo las excepciones contempladas en leyes especiales, a partir del 1º de octubre de ese año, las leyes laborales de la República son de aplicación obligatoria en las relaciones entre el capital y el trabajo surtidas en el territorio que constituyó el Área del Canal. Además, se obliga a las empresas con diez o más trabajadores a solicitar al Ministerio de Trabajo la aprobación de un reglamento interno dentro del plazo de un año. La Comisión Nacional de Salario Mínimo debe clasificar los salarios mínimos por región, actividad y profesión. Finalmente, se prevén las sanciones por violación de las disposiciones de salario mínimo.

El gobierno del General Omar Torrijos, asimismo, expide las leyes especiales. De esta manera, la **Ley 34 de 26 de septiembre de 1979** reglamenta el trabajo portuario en los puertos de Balboa y Cristóbal; la

Ley 37 de 27 de septiembre de 1979 reglamenta el pago de prestaciones salariales de contratistas y subcontratistas que operan en el ramo de la construcción en el Área del Canal de Panamá; la **Ley 38 de 27 de septiembre de 1979** otorga derecho a los servidores públicos del Ferrocarril de Panamá para constituir una organización sindical; la **Ley 39 de 27 de septiembre de 1979** otorga el derecho a los servidores públicos portuarios y a los trabajadores portuarios de las empresas privadas concesionarias y usuarias del Puerto de Balboa, para constituir organizaciones sociales de trabajadores; igual hace la **Ley 40** de la misma fecha con los servidores públicos y los trabajadores portuarios en el Puerto de Cristóbal.

Otras leyes y decretos, no menos importantes para afirmar nuestra jurisdicción en el Área del Canal, son la **Ley 23 de 1979**, mediante la cual se crean el Juzgado Quinto de Trabajo de la Primera Sección y el Juzgado Tercero de Trabajo de la Segunda Sección; la **Ley 24 de 1979**, por la cual se reglamenta la inscripción en Panamá de las organizaciones sociales existentes en el Área del Canal; la **Ley 26 de 1979**, que reglamenta la expedición de permisos provisionales de trabajo para extranjeros en el Área del Canal; la **Ley 31 de 1979**, por la cual se establece un régimen para reconocer el derecho a seguir operando empresas en dicha Área; el **Decreto N°52 de 1979**, que fija el salario mínimo en dos balboas con noventa centésimos por hora en las actividades comerciales canaleras relacionadas con el uso, el manejo, el funcionamiento, el mantenimiento, la protección y la defensa del Canal; el **Decreto N°53 de 28 de septiembre de 1979**, que determina el salario mínimo en las actividades no lucrativas en dicha Área; la **Ley 33 de 1979**, por la cual se declara día de fiesta nacional el 1° de octubre de 1979, fecha en que la República de Panamá recuperó su jurisdicción en el mencionado territorio; el **Decreto N°3 de 1980** que deroga el Decreto N°52 de 1979 y rige la misma materia del salario mínimo; y el **Decreto N°20 de 25 septiembre de 1980**, por el cual se fijan los salarios mínimos en los corregimientos de Ancón y Cristóbal para los trabajadores de empleadores particulares dedicados a actividades con o sin fines de lucro, excepto para la actividad canalera.

Por otra parte, los efectos nocivos de la Ley 95 de 31 de diciembre de 1976 siguen provocando una insatisfacción manifiesta por parte de los trabajadores. Esto da origen a la **Ley 22 de julio de 1980**, producto

del acuerdo entre el Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados (CONATO) y las organizaciones de empleadores en torno a la susodicha Ley 95 de 1976. Modifica de modo temporal algunas disposiciones laborales, entre ellas, el artículo 218 del Código de Trabajo, al suspender la opción de reintegro o pago de la indemnización que le confirió al empleador la Ley 95. Asimismo, crea una comisión tripartita para examinar la problemática laboral. Las recomendaciones formuladas serían adoptadas mediante ley. Según Hoyos, “La Ley 22 constituye el primer acuerdo o pacto social, de alcance general entre el Capital y el Trabajo para regular aspectos de sus relaciones que ha sido sancionado por el Estado mediante una ley formal”.¹⁶

En ese año, también se promulga la **Ley 33, de 9 de octubre**, que dicta disposiciones sobre los sueldos de los funcionarios del Tribunal Superior de Trabajo y los Juzgados Seccionales de Trabajo.

Como quiera que la Ley 95 recobra vigencia al concluir las sesiones de la comisión tripartita y al no adoptarse sus recomendaciones, el malestar de los obreros prosigue y, por lo tanto, el Consejo de Legislación se ve precisado a aprobar la **Ley 3 de 25 de febrero de 1981**, mediante la cual se suspenden los efectos de la Ley 95 de 1975.

En esas circunstancias el Órgano Ejecutivo somete a la aprobación del Legislativo un anteproyecto de ley, consultado con el sector trabajador y el sector empleador, que luego se convierte en la **Ley 8 de 30 de abril de 1981**, la cual sustituye las disposiciones de la impopular Ley 95. Esta ley restablece, aunque en forma parcial, el derecho del trabajador a elegir entre el reintegro y la indemnización. El empleador retiene la opción con respecto del diez por ciento de trabajadores dentro del lapso de un año. Los trabajadores así terminados tienen derecho al pago del cincuenta por ciento de recargo sobre la indemnización. Esta se puede pagar por parte en determinados supuestos. Se adicionan tres excepciones al grupo de trabajadores que está fuera del régimen de la estabilidad en el empleo. Se permite al empleador pagar en dinero los treinta días del preaviso. Los despidos injustificados pueden ser de conocimiento de los Juzgados de Trabajo en los lugares donde no funcionen las Juntas. Se reduce el plazo de prescripción a sesenta días hábiles. Se elimina la potestad del Ministerio de Trabajo de decretar

16 HOYOS, Arturo. **Derecho Panameño del Trabajo**. Vol. I, Panamá, 1982, p. 83.

el arbitraje obligatorio en conflictos colectivos cuando exista grave perturbación económica nacional o regional. Se elimina la apelación contra las sentencias de las Juntas en los casos de despidos injustificados. Se exceptúa a las empresas de la actividad de la construcción de la concesión otorgada a las empresas del país de no estar obligadas de negociar la convención colectiva durante los dos primeros años de operaciones. Finalmente, se produce la eliminación de las disposiciones que permitían a los empleadores negarse a negociar la convención colectiva por falta de rentabilidad de la empresa y les otorgaban una moratoria en el cumplimiento del deber de conceder aumento salarial debido a la existencia de razones económicas comprobadas.

El **22 de mayo de 1981**, mediante la **Ley 4**, la República de Panamá aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El **4 de junio del mismo año** se promulga la **Ley 10** que agrega el 10 y el 28 de noviembre a la lista de los días de descanso obligatorio por fiesta nacional.

El **15 de junio**, mediante la **Ley 13**, se adoptan medidas sobre el aumento general de salarios para los trabajadores de la empresa privada. El aumento, en términos generales, es de treinta balboas mensuales. Los trabajadores de empresas agrícolas, pecuarias e industriales agropecuarias con diez o menos trabajadores permanentes reciben quince balboas mensuales y los trabajadores domésticos siete balboas con cincuenta centésimos mensuales. Esta ley también establece un aumento salarial que equivale al veinticinco por ciento de los aumentos acordados en las convenciones colectivas.

El Órgano Ejecutivo, a través de varios decretos del **30 de noviembre de 1981**, dicta disposiciones para aplicar convenios de la OIT, ratificados por Panamá. Así, el **Decreto N°21** dicta disposiciones para aplicar el Convenio Sobre Peso Máximo, 1967 (N°127). El **Decreto N°24** dicta disposiciones para aplicar el Convenio sobre la Edad Mínima (Pescadores), 1959 (N°130). El **Decreto N°25** dicta disposiciones para aplicar el Convenio sobre el Examen Médico de los Menores (Industria), 1946 (N°112) y el Convenio sobre el Examen Médico de los Menores

(Trabajos no Industriales), 1946 (N°78). Y el **Decreto N°26** dicta disposiciones para aplicar el Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (N°29).

En 1982, la Ley 5 de 2 de marzo toma medidas relacionadas con los contratos en la construcción que se refieran a obras especializadas o de interés social.

Mediante la **Ley 13 de 30 de abril de 1982**, se derogan los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 de la Ley 72 de 1975, relacionada con el contrato de trabajo en la construcción y se ordena entregar directamente al trabajador el seis por ciento del fondo de cesantía, creado por aquella ley. Igualmente, estatuye que el trabajador tiene derecho al pago de una indemnización por mora, que no será superior a los quince días de salario.

En ese mismo año, el Órgano Ejecutivo expide el **Decreto N°23 de 1° de diciembre**, que reglamenta la expedición de tarjetas de identificación en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Unas semanas después, el **27 de enero de 1983**, promulga el **Decreto N°12**, que reglamenta la expedición de certificados de incapacidad. Igualmente, el **12 de agosto de 1985**, promulga el **Decreto N°38**, por el cual se reglamenta la Ley 10 de 1974, contentiva de normas protectoras de los artistas y los trabajadores de la música.

En **1986**, en vista de los compromisos asumidos con los organismos de créditos internacionales y con la resistencia activa de los trabajadores organizados, el Órgano Legislativo aprueba un paquete de medidas económicas propuestas por el Ejecutivo, que involucra la reforma al Código de Trabajo.

La **Ley 1 de 17 de marzo**, titulada "Por la cual se dictan disposiciones laborales para promover el pleno empleo y la productividad, y se adoptan otras normas", amplía el concepto de pequeña empresa para los efectos laborales, remunera en ella con un recargo único del veinticinco por ciento el trabajo en horas extraordinarias y deja en manos del propietario o representante legal la administración de los bienes secuestrados, a la luz de la Ley 53 de 1975 (art.1). Establece para los trabajadores del campo un recargo único del veinticinco por ciento sobre el salario, en función del trabajo en horas extraordinarias; un recargo del cincuenta por ciento sobre el salario por el trabajo en días de fiesta o duelo nacional

y la no convertibilidad en contrato por tiempo indefinido del trabajo en dos o más temporadas (art. 2). En las industrias que destinan la totalidad de su producción a la exportación, decreta un recargo único del veinticinco por ciento sobre el salario en concepto de trabajo en horas extraordinarias (art. 3). En las tres empresas y actividades mencionadas es obligatorio el trabajo en horas extraordinarias en los casos que la naturaleza de la actividad así lo exija y exclusivamente en el período que ello se requiera, siempre dentro de los límites fijados por la ley (art. 4).

Esta ley subroga el artículo 142 del Código de Trabajo. Ahora, las primas de producción, las bonificaciones y las gratificaciones sólo se consideran salario para los efectos del cálculo de las vacaciones, la licencia por maternidad y la prima de antigüedad. Para los efectos del régimen de la seguridad social, rigen las normas especiales correspondientes. Sin perjuicio de lo anterior, no se considera salario los pagos en concepto de mejoras al decimotercer mes, bonificaciones, gratificaciones, primas de producción, donaciones y participación en las utilidades. Para los efectos de los artículos 70 y 197 del Código, el pago de estas prestaciones no se considerará como costumbres o usos, ni como condiciones de trabajo (art. 5).

El artículo 6 subroga el artículo 224 del Código de Trabajo y elimina el requisito de la edad para recibir el pago de la prima de antigüedad. En adelante, basta tener diez años de servicios continuos para la existencia del derecho.

El artículo 7 sustrae de la aplicación del Código de Trabajo a los trabajadores a domicilio. La única protección queda reducida al ámbito de la seguridad social. Una comisión tripartita debe velar por el cumplimiento de las disposiciones de este artículo.

El artículo 8 admite el recurso de apelación contra las sentencias dictadas por las Juntas de Conciliación y Decisión en los procesos cuya cuantía exceda de dos mil balboas o cuando el monto de las prestaciones y las indemnizaciones, incluyendo los salarios caídos, que se deban pagar en sustitución del reintegro, excedan de dicha suma. Las sentencias del Tribunal Superior de Trabajo, en estos casos, tienen carácter definitivo, no admiten recurso alguno y producen el efecto de cosa juzgada.

Por último, el artículo 8 modifica el régimen del período probatorio dispuesto por el artículo 78 del Código de Trabajo. Así, elimina la calificación de especial para la cierta habilidad o destreza exigida por la prestación del servicio y extiende el término de dicho período a tres meses.

Las crisis política de finales de la década del ochenta y las medidas coercitivas unilaterales adoptadas por George Bush, Presidente de los Estados Unidos de América, en contra de la República de Panamá, obligan al Órgano Ejecutivo a dictar acciones urgentes de carácter temporal para la protección de las fuentes y las relaciones de trabajo. De este modo, con vigencia limitada, se expiden sucesivamente los **Decretos N°13 de 27 de mayo de 1988, N°22 de 5 de diciembre de 1988, N°2 de 26 de enero de 1989, N°7 de 28 de abril de 1989 y N°22 de 27 de octubre de 1989.**

Luego de la intervención militar estadounidense el 20 de diciembre de 1989, el gobierno surgido de ella, en la misma dirección, dicta el **Decreto N°14 de 7 de mayo de 1990**, el cual es declarado nulo por ilegal, en casi su totalidad, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (sentencia de 29 de octubre de 1991).

Las disposiciones reglamentarias exigen la verificación en el Ministerio de Trabajo de los mutuos consentimientos celebrados, las suspensiones, las licencias sin sueldo, las alteraciones de las condiciones de trabajo o las renunciaciones. Además, elevan a noventa y cinco por ciento el porcentaje de trabajadores panameños, extranjeros con cónyuge panameño o con diez años de residencia legal en el país, que debe laborar en una empresa. En caso de trabajadores especializados o técnicos, el personal extranjero no debe exceder del doce por ciento del total de los trabajadores. Durante el mes de diciembre de 1988, suspenden la terminación del contrato de trabajo por mutuo consentimiento. Prohíben autorizar durante dicho mes los despidos por causas económicas. Decretan nulas las acciones realizadas en contravención de dichas disposiciones y ordenan, en consecuencia, el reintegro y el pago de los salarios caídos. Hacen obligatorio el registro de toda terminación de la relación de trabajo, antes de su notificación al trabajador, en el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Declaran injustificados de pleno Derecho los despidos colectivos. Prevén multas por incumplimiento, etc.

La intervención de las tropas militares de los Estados Unidos, que lastimó el honor de la República, produce no sólo pérdida significativa de vidas humanas, cantidad considerable de heridos, destrucción de propiedades y otros grandes males, sino también saqueo generalizado de las empresas existentes en la capital de la República. El triunvirato de Guillermo Endara, Ricardo Arias Calderón y Guillermo Ford se ve compelido a expedir el **Decreto de Gabinete N°10 de 12 de enero de 1990**, habida cuenta del daño a las empresas y el peligro de las fuentes de trabajo, mediante el cual obliga a todo empleador, antes de despedir por la causa señalada en el numeral 7 del literal B del artículo 213 del Código de Trabajo, la autorización previa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. El despido sin el cumplimiento de este requisito es injustificado de pleno Derecho y el empleador está obligado a reintegrar al trabajador así despedido.

El **Decreto de Gabinete N°53 de 20 de febrero de 1990** deroga el Decreto Ley N°13 de 26 de octubre de 1989 y restablece la vigencia de algunas disposiciones. Esta Ley subroga los numerales 4, 9, 11 y 13 del artículo 161 del Código de Trabajo, relacionados con descuentos del salario del trabajador.

La **Ley 13 de 11 de octubre de 1990** prorroga por dos años las convenciones colectivas que venzan en 1991 y 1992; permite que las empresas constituidas con posterioridad a ella dejen de celebrar convenciones colectivas dentro de los primeros tres años de operación; autoriza la suspensión de los contratos por fuerza mayor, caso fortuito o incapacidad económica no imputable al empleador hasta por cuatro meses, en períodos sucesivos de treinta días (art. 203, C. de T.); y somete al arbitraje obligatorio la huelga cuya prolongación pueda producir graves perturbaciones económicas a la empresa (art. 452, C. de T.).

La **Ley 16 de 6 de noviembre de 1990** adopta un régimen especial de incentivos para la creación de Zonas Procesadoras de Exportación y dicta otras medidas. Ella contiene disposiciones laborales especiales en el Capítulo VII, relativas al período de prueba, los contratos a término, la movilidad, la terminación de la relación laboral por causas económicas, los sistemas de bonificación y los conflictos colectivos.

La **Ley 27 de 24 de diciembre de 1990** adiciona el artículo 181 del Código de Trabajo sobre la potestad de dirección de la empresa por parte del empleador y los límites de la facultad de objetar o desaprobado el reglamento interno por parte del Ministerio de Trabajo; adiciona el artículo 182 en el sentido de que el reglamento interno de trabajo debe aprobarse o desaprobarse dentro del término de ciento veinte días calendario; en caso contrario, se entiende aprobado; subroga el artículo 213, literal A, numeral 16, al permitir que los sistemas y los reglamentos concretos de evaluación técnica y profesional también puedan ser acordados en la convención colectiva; y adiciona el numeral 6 al artículo 14, para cohonestar la entrega de los bienes de Editora Renovación, S. A., a Editora El Panamá América, S. A.

El Órgano Ejecutivo, por conducto del **Decreto N°1 de 8 de febrero de 1991**, crea las Direcciones Regionales de Trabajo y Bienestar Social en el interior del país y, a través del **Decreto N°2 de la misma fecha**, adopta disposiciones y medidas sobre la estructura y la organización interna del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Asimismo, mediante el **Decreto N°36 de 8 de julio de 1991** se reglamenta el contrato de aprendizaje.

La **Ley 19 de 9 de julio de 1991** modifica, adiciona y deroga disposiciones del Libro I del Código Judicial y en su artículo 2, al subrogar el artículo 3 de este Código, incluye dentro de la administración de justicia en lo judicial a los Tribunales Superiores de Trabajo y los Juzgados Seccionales de Trabajo. Es decir, esta ley los ubica dentro de la órbita del Órgano Judicial.

El **Decreto N°49 de 20 de julio de 1992** aprueba, en todas sus partes, el reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, que regula los deberes y los derechos del personal y establece procedimientos administrativos.

El **Decreto N°70 de 16 de septiembre de 1992** fija los salarios mínimos por hora, según la región y la actividad económica, en todo el territorio nacional. Para los efectos de esta aplicación, el territorio se divide en cinco regiones y las actividades económicas responden a los conceptos de pequeña empresa y gran empresa. Se fija el salario mínimo por oficio en la construcción y en el servicio doméstico.

La **Ley 25 de 23 de noviembre de 1992** deroga la Ley 16 de 6 de noviembre de 1990 y establece un régimen especial, integral y simplificado para la creación y el funcionamiento de las Zonas Procesadoras de Exportación. El Capítulo VIII habla de las disposiciones laborales aplicables a estas Zonas.

La **Ley N°2 de 13 de enero de 1993** reanuda las negociaciones colectivas que habían sido suspendidas como resultado de los graves hechos acontecidos el 20 de diciembre de 1989; deroga el artículo 2 de la Ley 13 de 11 de octubre de 1990 (facultad para negarse a celebrar convención colectiva dentro de los primeros tres años de operación); restablece el texto del artículo 452 tal como quedó modificado por el artículo 9 de la Ley 8 de 1981 (elimina el arbitraje obligatorio cuando la huelga produzca graves perturbaciones a la empresa); modifica el artículo 22 del Código de Trabajo (permite la constitución y el funcionamiento de agencias privadas de colocación, sin fines de lucro); adiciona el artículo 405 del C. de T. (aplicación de la convención colectiva y pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias acordadas por el sindicato); modifica el artículo 431 (representación de trabajadores cuando se presenten dos o más pliegos de peticiones), y modifica el numeral 1° del artículo 443 (plazo para la terminación del proceso conciliatorio).

El **Decreto N°1 de 20 de enero de 1993** reglamenta la Ley 7 de 25 de febrero de 1975, por la cual se crean las Juntas de Conciliación y Decisión, modificada por la Ley 40 de 1° de agosto de 1975, la Ley 8 de 30 de abril de 1981 y la Ley 1 de 17 de marzo de 1986.

La Asamblea Legislativa, mediante el Acto Legislativo N°1 de 27 de diciembre de 1993, aprobado por la siguiente Asamblea elegida en 1994, adiciona un nuevo título a la Constitución Política, sobre El Canal de Panamá, que consagra en la Autoridad del Canal de Panamá un régimen laboral especial.

El **Decreto N°4 de 25 de febrero de 1994** reglamenta la contratación y la remuneración de los trabajadores que realicen sus actividades en los cruceros internacionales dedicados al transporte de pasajeros, entretenimiento y recreación en naves registradas en la República de Panamá. El contrato puede ser por tiempo indefinido, tiempo definido o por viaje. La remuneración podrá hacerse por primas, primas

complementarias, comisiones, bonificaciones, regalías y cualquiera modalidad de pago, conforme a las costumbres y los usos marítimos internacionales, siempre que se garantice un ingreso no inferior a doscientos balboas.

El Decreto N°17 de 18 de abril de 1994 aprueba el reglamento interno del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El Decreto N°29 de 12 de julio de 1994 modifica y adiciona artículos, párrafos y numerales del Decreto N°1 de 20 de enero de 1993.

El Decreto N°32 de 10 de agosto de 1994 reglamenta los artículos 487, 493 y 495 del Código de Trabajo, en relación con el procedimiento que ha de seguir el Ministerio de Trabajo en el conteo de trabajadores en caso de huelga, cuando se haya formalizado la petición por parte del empleador o de los empleadores afectados por el conflicto.

El Resuelto N°DGT/01-94 de 16 de noviembre de 1994, expedido por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, delega en los Directores Regionales de Trabajo y Bienestar Social las atribuciones y las facultades que ostenta la Dirección General de Trabajo para conocer y decidir sobre las medidas precautelares, fundadas en el artículo 22 de la Ley 55 de 1975 y sobre las suspensiones de contratos de trabajo que se soliciten y justifiquen.

La **Ley 44 de 12 de agosto de 1995**, "Por la cual se dictan normas para regularizar y modernizar las relaciones de trabajo", es la reforma más amplia e integral realizada al Código de Trabajo.

Esta excerta legal es precedida del **Pacto de Compromiso para el Desarrollo** (Bambito III), suscrito el 6 de diciembre de 1994, por representantes de las principales centrales obreras del país, así como de una abierta y franca discusión en la Fundación del Trabajo, bajo la copresidencia de los señores Eduardo Vallarino, del sector empleador y Aniano Pinzón, del sector trabajador. En la exposición de motivos de las recomendaciones formuladas al Órgano Ejecutivo, surgidas en el seno de dicha institución, se escribe:

"Con gran complacencia y el peso histórico que permea toda la actuación de la Fundación del Trabajo [...] sometemos a la consideración del Órgano Ejecutivo una serie de recomendaciones de carácter normativo que estamos seguros serán tomadas bajo

seria consideración en lo atinente a la modernización de nuestra legislación laboral, debido a la especial circunstancias de que las mismas son producto del consenso de las dos partes que componen el sector productivo del país.

Sin perder de vista el hecho real de la facultad legislativa que le pertenece en derecho al Órgano Ejecutivo, (sic) se considera un compromiso de las partes que las normas pasmadas en las recomendaciones encuentren también en el seno del Órgano Legislativo el prudente entendimiento de la trascendencia que conlleva el hecho de que el producto sometido a la consideración de éste, en lo atinente a la Fundación del Trabajo, representa el consenso de sus componentes”.

Posteriormente, el Ejecutivo presenta a la Asamblea el proyecto de ley, que recoge aspectos consensuados y no consensuados por la Fundación del Trabajo. Ante esta situación, se acuerda someter la acción gubernamental al estudio de la Comisión de Concertación Tripartita (gobierno, trabajadores y empleadores, con la participación como testigos -al igual que en la Fundación del Trabajo- de representantes de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de Naciones Unidas), la que en su oportunidad formula “Recomendaciones consensuadas para la Modernización de la Legislación Laboral”, o sea, al entonces proyecto de Ley N°86.

En el **ámbito individual**, la ley subroga el artículo 1 del Código de Trabajo, e incluye el concepto de que el capital debe tener una compensación equitativa a su inversión; adiciona el artículo 12, al señalar que imputabilidad de la huelga prescribe a los tres meses, contados desde el día siguiente de su terminación; subroga el artículo 22 y permite el funcionamiento de agencias privadas de colocación de empleados, con o sin fines de lucro; modifica el artículo 39, al autorizar la distribución del descanso entre la jornada de trabajo; adiciona el artículo 54-A, al ordenar el pago en especie o su equivalente en dinero, en materia de vacaciones; adiciona el artículo 59, al exigir que el caso de acumulación de vacaciones, el trabajador debe hacer uso de un descanso mínimo de quince días; subroga el artículo 60 y agrega la incapacidad a las causas de nulidad en caso de despido durante

las vacaciones; subroga el artículo 67 y establece la obligatoriedad de registrar el contrato escrito de trabajo en el Ministerio de Trabajo; subroga el artículo 75 y enfatiza que el contrato por tiempo determinado corresponde a labores no permanentes; adiciona el artículo 76 para permitir la prórroga del contrato para obra determinada; subroga el artículo 77 para precisar asuntos importantes de la sucesión de contratos; adiciona el artículo 77-A e impide la sucesión de contratos para así facilitar la constitución de nuevas empresas o el lanzamiento de nuevas actividades; subroga el artículo 78 para hacer más rígido el período de prueba; subroga el artículo 107 a los efectos de agregar a las causas de nulidad el despido de la trabajadora en licencia de maternidad; modifica el artículo 126, relacionado con las obligaciones de los trabajadores, el artículo 127, sobre las prohibiciones de éstos, el artículo 128, que contiene las obligaciones de los empleadores y el artículo 138, que versa en torno a las prohibiciones de éstos; subroga los artículos 142 y 143 e instituye una nueva noción del salario; subroga el artículo 155 relativo a la sucesión laboral; subroga el artículo 159 y prevé la posibilidad de la reducción del salario; adiciona el artículo 160 con el plazo para notificar las licencias al empleador respectivo; subroga el artículo 162 para declarar inembargables las sumas en concepto de vacaciones, jubilaciones, pensiones e indemnizaciones; subroga el artículo 186, que trata sobre el comité de empresa; y subroga los artículos 196 y 197, que se refieren a las invenciones.

El artículo 197-A introduce la movilidad funcional u horizontal. La ley subroga el artículo 199, numeral 1, en el sentido de que la incapacidad por enfermedad o accidente no profesional se puede extender hasta por un año; adiciona en el artículo 200 los requisitos que debe tener el certificado de incapacidad; subroga el artículo 212, al reducir los trabajadores que pueden ser despedidos con preaviso; pero igual que los trabajadores de ventas de mercancías al por menor, incluye a los trabajadores de empresas con cinco o menos trabajadores, salvo que se trate de establecimientos financieros, de seguros o de bienes raíces; modifica los numerales 1, 13 y 16 del literal A, los numerales 4 y 5 del literal B, y el numeral 3 del literal C, del artículo 213 del Código, relacionados con las causales de despido; subroga el artículo 218 y dice que el trabajador, frente al despido injustificado, tiene la potestad de solicitar ante las Juntas de Conciliación y Decisión, o ante los tribunales de trabajo en aquellos lugares donde no funcionen las Juntas, el reintegro al cargo que desempeñaba o el pago de la indemnización.

La sentencia dictada debe reconocer el derecho solicitado y el pago de los salarios caídos hasta por un máximo de tres meses a partir de la fecha del despido, para aquellos trabajadores que ingresen al trabajo después de entrar en vigencia la Ley; y hasta un máximo de cinco meses, para aquellos trabajadores que se encuentran laborando a la fecha de su entrada en vigencia. La ley, asimismo, subroga el artículo 219 y a la postre coloca en manos del empleador el tema del reintegro, pues el empleador tendrá un mes para hacerlo efectivo o, en su defecto, pagar la indemnización con el recargo y los salarios caídos hasta la fecha en que ocurra el reintegro o el pago de la indemnización; subroga el artículo 224 para que la prima de antigüedad comience a computarse desde el primer día de trabajo; y subroga el artículo 225, al establecer nueva tabla de indemnización para los trabajadores que inicien labores a partir de la vigencia de la ley. La excerta legal adiciona el Capítulo III al Título VI del Libro I del Código de Trabajo y, a tal efecto, crea el fondo de cesantía y establece sus parámetros; subroga el artículo 238, en cuanto a la definición de los agentes de comercio, etc.; y subroga el artículo 242 para sustraer de dicho Código a los corredores de seguros que coloquen pólizas para dos o más aseguradoras.

En el **ámbito colectivo**, la norma legal modifica el artículo 340 y permite a los sindicatos obtener fines de lucro, cuando ello contribuya al bienestar general de todos los asociados; subroga el artículo 344 y autoriza constituir sindicatos de trabajadores o de profesionales con un mínimo de cuarenta miembros; subroga el artículo 352 al establecer un término improrrogable de quince días calendario para admitir la inscripción del sindicato y determinar los requisitos que éste debe cumplir; subroga el artículo 357, relativo al procedimiento para sanear la solicitud de inscripción; subroga el artículo 356 y prevé el silencio administrativo positivo en la inscripción del sindicato; subroga el artículo 349, al consagrar que los estatutos del sindicato determinarán las causas de cesantía de sus afiliados y sus directivos; subroga el artículo 369, relativo al número de directivos; subroga el artículo 374 que autoriza a los estatutos a determinar el período de los miembros de la junta directiva y de los representantes de la organización; subroga el artículo 375 atinente a las prohibiciones y a la reelección de las juntas directivas; subroga el artículo 376 para obligar a los sindicatos a permitir que las autoridades de trabajo inspeccionen sus libros; modifica el artículo 377, relacionado con el carácter insecuestrable e inembargable de los fondos

y los bienes de los sindicatos; subroga el artículo 380, con respecto al apoyo económico y técnico que el Ministerio de Trabajo debe proporcionar a las organizaciones sindicales para capacitación, seminarios y congresos; modifica el artículo 381, sobre fuero sindical; modifica el artículo 403, en relación con el contenido de la convención colectiva; adiciona el artículo 406 que autoriza pactar la sustitución, a favor del trabajador, de un beneficio por otro; subroga el artículo 413, el cual mantiene vigentes los acuerdos pactados por el sindicato, aunque se disuelva; subroga el artículo 415, en el sentido de que ni la desafiliación ni la disolución de los sindicatos afecta lo pactado en la convención colectiva; subroga el artículo 416 para que cualquiera de las partes pueda solicitar la negociación de una nueva convención colectiva, al vencimiento del plazo de la anterior y además, dentro de su duración, revisarla o modificarla vía directa; modifica el artículo 438 y establece que la renuencia de cualquiera de las partes a comparecer a las citaciones implica abandono de la conciliación; y subroga el artículo 441, que crea el fuero de arbitraje.

En el **ámbito procesal** adiciona el artículo 536-A para autorizar a que las partes puedan aportar las certificaciones del Registro Público y Ministerio de Comercio e Industrias sobre la personería jurídica; adiciona el artículo 705, atinente a las causas de secuestros de establecimientos y a la prohibición de nombrar secuestre al secuestrador; subroga el artículo 959 sobre el término para determinar los hechos sujetos a prueba y el término para fijar la fecha de audiencia; subroga el artículo 967, relativo al aplazamiento de la audiencia; subroga el artículo 978 e instituye la competencia de la Dirección General de Trabajo o la Dirección Regional para conocer el despido que viole el fuero sindical; y adiciona el artículo 981-A, relacionado con el cumplimiento de la orden de reintegro y sus excepciones. La ley también modifica el artículo 4 de la Ley 7 de 1975 y autoriza que el representante del empleador ante las Juntas de Conciliación y Decisión pueda ser el propio empleador o un trabajador administrativo o ejecutivo; modifica el artículo 6, en relación con el salario que deben devengar los representantes de empleadores y trabajadores ante las Juntas; modifica el artículo 9, referido a la celebración de la audiencia; y subroga el artículo 11, que obliga a que se notifique personalmente al demandado y al demandante la resolución que ordena el traslado de la demanda y que contiene la fecha de la audiencia.

El **Decreto N°87 de 31 de octubre de 1995** crea la Dirección General de las Juntas de Conciliación y Decisión para coordinar las labores de éstas. Queda entendido que estas funciones no afectarán la independencia de tales Juntas en el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales. Por otra parte, sirve de fuente para derogar las disposiciones del Decreto N°1 de 20 de enero de 1993 y del Decreto N°29 de 12 de julio de 1994, que le sean contrarias. El **Decreto N°91 de 14 de noviembre de 1995** fija las nuevas tasas de salario mínimo, vigentes en todo el territorio nacional. Estas tasas se establecen por hora, según las tres regiones en que se divide el país y por actividad económica. Varias actividades se subdividen en gran y pequeña empresa. En la actividad doméstica, el salario mínimo se determina por dicho oficio.

El **Decreto N°92 de 15 de noviembre de 1995** fija el número de Juntas de Conciliación y Decisión en todo el territorio nacional. Esta disposición amplía su número de doce a diecisiete para conocer y decidir los asuntos previstos en la Ley 7 de 1975. Finalmente, deja sin efecto el **Decreto N°17 de 3 de mayo de 1987**.

La **Resolución N°D.M. 40/95 de 27 de noviembre de 1995**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, reorganiza, de manera provisional, la estructura, las labores y las funciones de las Juntas de Conciliación y Decisión en todo el territorio de la República, hasta tanto se dicte el Decreto Ejecutivo reglamentario. Según el artículo 84, en la Dirección General de las Juntas y en éstas regirán, en lo que fueren aplicables y que no sea contrario a lo establecido en esta Resolución, los Decretos N°1 de 20 de enero de 1993 y N°49 de 20 de julio de 1992.

El **Decreto N°105 de 26 de diciembre de 1995** reglamenta el funcionamiento de las agencias privadas de colocación de empleados con fines lucrativos.

El **Decreto Ejecutivo N°106 de 26 de diciembre de 1995** reglamenta la constitución, la administración y la supervisión del fondo de cesantía establecido por el Capítulo II del Título VI del Libro I del Código de Trabajo.

El **Decreto Ley N°1 de 11 de enero de 1996** agiliza el trámite para el establecimiento de empresas en las Zonas Procesadoras para la

Exportación y dicta otras medidas. El **Decreto Ley N°2 de 26 de febrero de 1996** modifica y deroga artículos del Decreto Ley N°1.

El **Decreto Ejecutivo N°84 de 31 de diciembre de 1996** adopta algunas medidas sobre la organización del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

El **Decreto Ley N°3 de 7 de enero de 1997** adiciona un artículo a la Ley 25 de 1992, sobre Zonas Procesadoras de Exportación y deroga el Decreto Ley N°1 y el N°2 de 1996.

El **Decreto Ley N°4 de 7 de enero de 1997** regula el sistema de formación dual y el contrato de aprendizaje.

La **Ley 18 de 11 de junio de 1997**, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, expone las normas que rigen las relaciones laborales de dicha Autoridad con los funcionarios, los trabajadores de confianza, los trabajadores y las organizaciones sindicales.

El **Decreto Ley N°8 de 2 de julio de 1997** modifica el artículo 46 del C. de T. y establece los días puente.

La **Ley 42 de 19 de noviembre de 1997** modifica el Decreto de Gabinete N°2 de 1969 y el Decreto de Gabinete N°249 de 1970, y le sustituye el nombre al Ministerio, que de ahora en adelante se denomina **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

El **Decreto N°101 de 2 de diciembre de 1997** reglamenta el artículo 380 del Código de Trabajo en torno a la forma mediante la cual el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral ha de proporcionar la ayuda económica para que las organizaciones sociales puedan desarrollar sus cursos o seminarios de educación laboral, sus actividades de capacitación sindical o sus congresos.

El **Decreto N°38 de 22 de julio de 1998** fija las nuevas tasas de salario mínimo, vigentes en todo el territorio nacional. Dichas tasas se establecen por hora, según la región y la actividad económica. Cada actividad económica se divide en gran empresa y pequeña empresa.

El **Decreto Ley N°8 de 26 de febrero de 1998** reglamenta el trabajo en el mar y en las vías navegables y dicta otras disposiciones, que hasta el momento se regía por el Código de Trabajo, instituyendo un sistema de relaciones laborales más flexible para los navieros. Es de orden público y se aplica a las relaciones entre el capital y el trabajo que se dan a bordo de naves de registro panameño. No se aplica a las personas que presten servicios no relacionados con la operación, el funcionamiento o la explotación de nave (estibadores, trabajadores de aprovisionamiento, etc.), a las personas cuya prestación del servicio no exige la permanencia a bordo de la nave por razón de la naturaleza del trabajo, a los trabajadores sujetos al régimen laboral especial de la Autoridad del Canal ni a las personas que en calidad de alumnos efectúen prácticas a bordo, requeridas para su formación profesional, debidamente autorizadas.

Esta ley tiene la estructura siguiente:

Capítulo primero: Disposiciones generales

Capítulo segundo: Tripulación de las naves

Capítulo tercero: Colocación de la gente de mar

Capítulo cuarto: Contrato de enrolamiento

Capítulo quinto: Alojamiento y alimentación

Capítulo sexto: Trabajo a bordo

Capítulo séptimo: Obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente

Título I: Riesgos profesionales en caso de accidente

Título II: Riesgos profesionales en caso de enfermedad

Capítulo octavo: Naves de pesca y de servicio interior

Capítulo noveno: Prevención de los accidentes de trabajo en la gente de mar

Capítulo décimo: Inspecciones

Capítulo undécimo

Sección primera: Normas procesales

Sección segunda: Normas de Derecho Internacional Privado
Marítimo Laboral.

Capítulo duodécimo: Patronato Nacional para la Escuela Náutica

La **Ley 45 de 2 de julio de 1998** modifica el artículo 452 del Código de Trabajo, al establecer el arbitraje obligatorio cuando la huelga en la empresa ha deteriorado gravemente las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la región o del país. Mediante fallo de 23 de marzo

de 1999, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta disposición.

La **Ley 4 de 29 de febrero de 1999** establece la igualdad de oportunidades de la mujer en el trabajo.

La **Ley 42 de 27 de agosto de 1999**, referida a la igualdad de oportunidades de los discapacitados, deroga la causal de despido prevista en el numeral 5, literal A, del artículo 213 del Código de Trabajo.

Con el **Decreto N°36 de 17 de noviembre de 1999** se crean dos nuevas Juntas de Conciliación y Decisión y se fija su número en todo el territorio nacional, que alcanza un total de diecinueve.

La **Ley 3 de 5 enero de 2000**, sobre el síndrome de inmunodeficiencia adquirida y las enfermedades de transmisión sexual, elimina la obligación del trabajador de someterse a reconocimiento médico para comprobar que no padece enfermedad contagiosa.

El **Decreto N°59 de 19 de julio de 2000** fija las nuevas tasas de salario mínimo por hora, según región, actividad económica y tamaño de las empresas en el territorio nacional.

La **Ley 55 de 7 de noviembre de 2001** modifica el artículo 46 del Código de Trabajo, de modo tal que siguiendo la tradición clasifica los días de descanso obligatorio en días de fiesta nacional y en días de duelo nacional, y agrega el 5 de noviembre como día de fiesta nacional. Esta ley entra en vigencia a partir del 1º de noviembre de 2004.

La **Ley 59 de 5 de diciembre de 2001** adiciona el Título XVII, sobre Jurisdicción Laboral, al Libro I del Código Judicial y dicta otra disposición. Esta Ley subroga las normas sobre el particular de la Ley 67 de 11 de noviembre de 1947, cuya vigencia la mantuvo el Código de Trabajo. La excerta legal crea la Sala de Casación Laboral dentro de la Corte Suprema de Justicia, en sustitución de la Corte de Casación Laboral, establecida por el Código de 1972, pero indica que la Sala Tercera, cuyas funciones son propias de lo Contencioso Administrativo, continuará conociendo del recurso de casación laboral hasta que aquella Sala entre en funcionamiento; impone las reglas de competencia

establecidas por el Código Judicial; incorpora a los Jueces y Magistrados, así como a los funcionarios subalternos al régimen de estabilidad, factor primordial para la independencia judicial; omite referirse a la mayoría de las comarcas indígenas, divisiones políticas creadas por ley, que junto con las provincias, conforman el territorio del Estado panameño; guarda silencio sobre si las Juntas son parte del Órgano Judicial, como lo son los otros tribunales laborales, pero tampoco ratifica que su organización, jurisdicción, proceso, procedimientos, decisiones, derechos, prerrogativas, deberes, etc., subsisten bajo la égida de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975 y los reglamentos; reafirma contradictoriamente que las Juntas son organismos de la Jurisdicción Especial de Trabajo, sujeta ésta en su totalidad al esquema del Código Judicial, pero que “como tribunales de primera instancia, continuarán bajo la Dirección Administrativa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral”, etc.

La **Ley 65 de 19 de diciembre de 2001** retorna con algunas variantes al régimen de los días puente, pues autoriza al Órgano Ejecutivo para decretarlos en los casos de los días de fiesta o duelo nacional que considere conveniente.

El **Decreto Ejecutivo N°305 de 31 de diciembre de 2001** trasfiere para el lunes 7 de enero y lunes 2 de diciembre de 2002, los días de descanso obligatorio, correspondientes al 9 de enero y 28 de noviembre de 2002.

La **Ley 12 de 6 de febrero de 2002**, dentro de esa política de flexibilización, “incentiva la oferta de un primer empleo para jóvenes en el sector privado”. Comprende a los jóvenes, en busca de ese primer empleo, que establezcan una relación laboral y cuyas edades oscilen entre los 18 y los 25 años, siempre que no estén inscritos como cotizantes en la Caja del Seguro Social. La finalidad es proporcionarles experiencias de trabajo. Esta ley empieza a regir un mes después de su promulgación y su vigencia es por cinco años, contados a partir de su promulgación.

El contrato de primer empleo tiene una duración no inferior a 3 meses ni superior a los 12 meses y no es prorrogable. El contrato se considera indefinido si el trabajador continúa prestando sus servicios después de

haberse vencido su término o si el empleador desea continuar utilizando sus servicios después del vencimiento. La antigüedad del trabajador se reconoce a partir de la fecha de vigencia del contrato de primer empleo. El salario no podrá ser inferior al salario mínimo legal según corresponda a la región, actividad económica y al tamaño de la empresa. No genera el derecho a pago de la prima de antigüedad, salvo cuando se celebre un nuevo contrato entre las partes. El contrato termina, entre otras causas, por decisión unilateral del empleador, que se le impone notificar a las autoridades de trabajo con el motivo de la decisión. El trabajador despedido sólo tiene derecho al pago de los días de vacaciones acumuladas y al pago proporcional de la partida del decimotercer mes.

El **Decreto N°227 de 2 de julio de 2003**¹⁷, fija las nuevas tasas de salario mínimo por hora, según región, actividad económica y tamaño de las empresas en todo el territorio nacional. El salario mínimo mayor (sin distinguir entre gran y pequeña empresa) es en la actividad de la construcción: un balboa con cincuenta y seis centésimos en la Región 1; un balboa con treinta y siete centésimos en la Región 2; y un balboa con veintitrés centésimos en la Región 3. En las otras actividades (comercio, agricultura, ganadería, pesca, servicios personales, intermediación financiera, transporte, electricidad, gas, teléfono, etc.) oscila entre un balboa con veintinueve centésimos y ochenta y dos centésimos en la Región 1; entre un balboa con veintiséis centésimos y ochenta y dos centésimos en la Región 2; y entre un balboa con veinticinco centésimos y ochenta y dos centésimos en la Región 3. El salario mínimo en el servicio doméstico es de ciento diez balboas mensuales en los distritos de Panamá, Colón y San Miguelito, y noventa y ocho balboas mensuales en el resto de los distritos del país.

17 La controversia suscitada en el país, por motivo de la omisión gubernamental en fijar oportunamente el salario mínimo, nos indujo a publicar un artículo periodístico exponiendo nuestro criterio, que reza así:

EL SALARIO MÍNIMO

“El Órgano Ejecutivo aún no ha establecido las tasas del salario mínimo, a pesar de la prolongada espera de seis meses, que está precedida de una breve discusión, ácida y estéril, en la Comisión Nacional de Salario Mínimo, que culminó con tres propuestas disímiles: una del Consejo Nacional de la Empresa Privada, otra de la Federación de

Cámaras de Comercio de Panamá y otra del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.

Al tenor de la concertación social, defendida por la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno Nacional propició negociaciones tripartitas en el seno de la Comisión para lograr una recomendación homogénea, que facilitara su labor y así proceder en consecuencia; sin embargo, el descalabro de esta política es evidente ante la ausencia ostensible de consenso entre los factores de la producción.

La historia se repite -a panorama similar se enfrentó en el 2000, pues incurrió en el desatino de nombrar en esta Comisión, de naturaleza eminentemente técnica, a representantes de los empleadores y los trabajadores, que prevalidos de ideas preconcebidas, se alejaron de las orientaciones legales y cada uno mantuvo un enfoque parcializado del problema y de la solución hasta el final abrupto de las conversaciones. Los comisionados del sector empleador se aferraron a la situación económica del país, por un lado; y a la productividad, por el otro lado, mientras que los comisionados del sector trabajador se atrincheraron en el costo de la canasta básica familiar; tres criterios contenidos en el Convenio N°131 de la OIT (que no está ratificado por Panamá), en forma conjunta, mas no aislada, tal como fueron sistemáticamente invocados por las partes interesadas, con el resultado fallido y la insatisfacción de tirios y troyanos.

En realidad, la Constitución Política y el Código de Trabajo indican que el salario mínimo debe ajustarse periódicamente, previa recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, según las particularidades de cada región y actividad económica, o de las profesiones u oficios, con el propósito de cubrir las necesidades normales del trabajador y de su familia, en el orden material, moral y cultural, y de este modo mejorarles el nivel de vida.

Esta comisión ha de estar integrada por técnicos o expertos en la materia, que acometan su tarea sin prejuicios de cualquier especie, que tomen en cuenta las posibilidades de la economía y que acaten los lineamientos del Código de Trabajo, los cuales si bien pueden ser insuficientes, marcan pautas que es menester seguir.

Para este Código, los comisionados deben considerar las diferencias regionales del costo de la vida, la política económica y social del país (en los aspectos del desarrollo nacional integrado y sostenido), la política de empleo y de redistribución de ingresos, la naturaleza y el riesgo del trabajo, las condiciones, el tiempo y el lugar en que se realice el trabajo, y cuando fuere procedente, las diferencias entre las profesiones y los oficios.

Cuando estén debidamente esbozados los criterios técnicos, el Órgano Ejecutivo, formado en este caso por la Presidenta de la República y el Ministro de Trabajo y

Desarrollo Laboral (no la Presidenta sola, como afirmaba el entonces Ministro Joaquín Vallarino ni el Consejo de Gabinete, como sugiere constantemente la señora Presidenta Mireya Moscoso o el Ministro Jaime Moreno), estará en condiciones reales de fijar con propiedad, mediante Decreto Ejecutivo, los salarios mínimos legales en todo el territorio de la República, los que, conforme a la opinión autorizada del economista Philippe Egger, es necesario que cumplan “con su papel de un piso salarial de modo de proteger el ingreso de los asalariados con los salarios más bajos sin perjudicar el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo” (Diario **La Prensa**, Panamá, viernes 11 de abril de 2003, p. 13-A).

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Edilberto Méndez

DEFINICIÓN

El artículo 398 del Código de Trabajo define la Convención Colectiva de trabajo, así “es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o unas varias organizaciones de empleadores por una parte, y por la otra, uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores”.

ORIGEN

Se ha aseverado que el nacimiento de las convenciones colectivas es paralelo, desde el punto de vista cronológico y para el estudio de los fines del derecho, a las organizaciones sociales de los trabajadores, es decir, los Sindicatos Profesionales. En ese sentido el autor ALBERTO JOSÉ CARRO IGELMO dice: “A ambas instituciones les animó la necesidad de defensa a una situación de hecho que había convertido la relación laboral en algo totalmente injusto e inhumano y, al mismo tiempo, el reconocimiento de que para los nuevos métodos de trabajo, la honda revolución técnica e industrial con que finaliza el siglo XVIII, resultaba inadecuada la organización jurídico social vigente.”

Es necesario entonces, reseñar la evolución o desarrollo de ambas instituciones: la Convención Colectiva de Trabajo y los sindicatos de Trabajadores.

EVOLUCIÓN

El autor anteriormente citado, CARRO IGELMO y el jurista azteca MARIO DE LA CUEVA, dividen este proceso en tres etapas:

1. La edad heroica o clandestina
2. La era de la tolerancia o politización
3. El reconocimiento de las instituciones o la institucionalización

La Edad Heroica o Clandestina

A Inglaterra se le considera el país donde comenzó la revolución industrial del siglo XVIII, la cuna del movimiento sindical. Es allí donde surgen a fines del siglo XVIII e inicio del XIX, las primeras asociaciones obreras. Se diferenciaban de las corporaciones gremiales de la Edad Media, que integraban en su seno a todos los propietarios o no de los medios de producción, en virtud de que el nuevo tipo de organización se reservaba solamente a los obreros asalariados, adecuándose al desarrollo de la producción industrial.

En esta época, los trabajadores se reunían en grupos para debatir sus condiciones de trabajo y sus quejas; y procuraban mejorar su suerte, presentándose siempre en grupo ante su patrono para manifestarle sus razones de descontento y sus reivindicaciones. En ocasiones, éste accedía a recibirlos, pero en la mayoría de los casos se negaba a discutir con el grupo, por considerar de su exclusiva incumbencia la fijación de las condiciones de trabajo o en todo caso, una cuestión por resolver entre él y cada trabajador. Los obreros no tenían otra alternativa que obedecer su autoridad o declararse en huelga para apoyar sus relaciones. Tales huelgas eran frecuentes.

En Inglaterra, las actividades sindicales fueron siempre ilegales y a los miembros de las "trade unions", se les imponían graves penas, en virtud de las "Combination Actas", prohibiciones aprobadas en 1799-1800, las cuales fueron abolidas en 1824.

En Francia, la Asamblea Nacional aprueba el 14 de junio de 1791, la ley de Chapellier, que prohíbe la constitución de asociaciones de carácter profesional, después que el Edicto de Turgot disolviera las existentes, situación que se agravó durante los días Napoleónicos y bajo el pretexto de que todo trabajador estuviese censado, dispuso la obligatoriedad de que éste se hallase provisto de una CARTILLA OBRERA, lo que en el fondo no era más que el establecimiento de un estricto control policivo. CARRO IGELMO, citando a PIERRE JACQUARS, quien dijo: "todos los anticipados de salarios, todas las multas y castillos impuestos aparecían inscritos en aquella cartilla, que permanecía en poder del patrono mientras duraba el empleo."

Estas normas eran de la mentalidad ultra individualista del régimen político y jurídico que instauraba la Revolución Francesa, enemiga a

todo vínculo o atadura, aspecto que fue promovido por los empresarios y capitalistas, para quienes las agrupaciones obreras representaban una amenaza para sus intereses de clase.

Los obreros, ya sean hombres, mujeres y niños eran crueles e inhumanamente explotados por los patrones; vivían en condiciones miserables; además, se les aplicaban leyes extremadamente represivas; por ello, bajo este ambiente adverso, las primeras estructuras sindicales fueron ligas clandestinas, agrupaciones cooperativas o mutualistas, en las que el sindicalismo, encontró cobijo y disfraz.

El maestro MARIO DE LA CUEVA expresa: “en los años finales del período consideramos que se produjeron dos grandes acontecimientos que provocaron el tránsito a la ERA DE LA TOLERANCIA, la entrada del marxismo a la lucha de clases como el pensamiento básico de los trabajadores y las revoluciones europeas de mediados del siglo”. En el mes de febrero de 1848, se publicó en Londres el MANIFIESTO COMUNISTA; “ más adelante afirma: “En el mismo mes de febrero estalló en París la revolución, de la que fue genio y espíritu vivo Alphonse de Lamartine, uno de la pléyade de poetas excelsos de la tierra de Juana de Arco. Convencido de que la monarquía pertenecía a un pasado glorioso que concluyó con Luis XVI, amó a una república democrática en la que reviviera la idea de la soberanía del pueblo.” Finalmente, nos dice: “ La euforia republicana, la influencia del socialismo utópico y sobre todo, la fuerza de convicción del MANIFIESTO COMUNISTA, llevaron al movimiento obrero a proponer un conjunto de principios en los que plasmó en todo su esplendor la idea del derecho del trabajo: si el liberalismo económico facilitó la explotación del proletariado, el derecho, del trabajo sería la barrera puesta por la clase trabajadora para atemperarla.”

LA ERA DE LA TOLERANCIA O POLITIZACIÓN

Finalizó la edad heroica o clandestina con la aceptación de las libertades de coalición y asociación sindical, empero, no puede establecerse una fecha, ni siquiera aproximada, porque varía de país a país.

Aunque el parlamento inglés aceptó la libertad de asociación en 1824, en realidad tal reconocimiento se dio fue en 1875. Francia esperó hasta 1864, para abolir las disposiciones penales que sancionaban la

constitución de los sindicatos y la realización de las huelgas. También se plantea que ese derecho fue conquistado en 1884. En Alemania, se levantaron algunas prohibiciones entre 1841 y 1859, sin embargo, fue en 1872 cuando una ley del nuevo imperio generalizó las libertades. En Italia, la huelga fue delito hasta 1889. En Estados Unidos, aunque los sindicatos operaban legalmente, la Ley Sherman o Ley Anti-Trust, de 1890, fue un instrumento de persecución y arbitrariedades, que los afectó sensiblemente. DE LA CUEVA advierte: “ pero las reformas a las leyes penales y la consecuencia libertad de sindicación, no trajeron consigo su reconocimiento legal como personas jurídicas; fueron asociaciones de hecho, razón por la cual los empresarios no estaban obligados a negociar o contratar colectivamente las condiciones de trabajo.”

La OIT, por conducto del Manual de Educación Obrera LAS CONVENCIONES COLECTIVAS, plantea que: “Antes que las leyes laborales, no obstante, disposiciones entraron en vigor el 14 de agosto de 1995.

El 15 de diciembre de 1995, se fundó la central sindical, convergencia sindical y el 5 de octubre del 2000, se constituyó la Unión General de Trabajadores de Panamá (UGT). Las convenciones colectivas adquirieron su actual importancia; algunos sindicatos de trabajadores especializados trataban de reglamentar los salarios unilaterales, para la cual se reunían y fijaban tarifas sindicales de salarios, comprometiéndose, solemnemente, con miembros del sindicato, a no trabajar con salarios inferiores a los de dicha tarifa. Llegaban incluso a comprometerse a no trabajar con obreros que aceptaran salarios inferiores. También solían amenazar con declararse en huelga si sus reivindicaciones eran rechazadas. Presentaban entonces, las tarifas sindicales a los empleados reclamando su adopción.

Es evidente que este sistema no era una negociación colectiva, sino más bien una especie de ultimátum.” Es así como se produce una cierta TIRANÍA SINDICAL, porque una disciplina inflexible de no pacto sin consentimiento de la organización les será impuesta a sus asociados, y porque declaró una lucha permanente de contratos no afiliados que, al celebrar contratos individuales, torpedeaban los propósitos de defensa y misión de la misma. El sindicalismo persiguió con inclemencia a los trabajadores independientes, denominados PIERNAS NEGRAS” (blackleegs) en Inglaterra y “RATAS” (scabs), en los Estados Unidos.

Reconocimiento de las Instituciones o Institucionalización

El período de la tolerancia se desarrolló hacia una nueva etapa en la que se reconocen las instituciones y los principios esenciales del Derecho del Trabajo, por medio de la legislación; no obstante, no pueden fijarse las fechas de su desarrollo; es una transformación paulatina y gradual. Esta fase histórica la subdividimos en tres aspectos:

1. Aprobación de leyes reconocimientos
2. Las Instituciones
3. El Derecho Internacional del Trabajo

Aprobación de Leyes Reconociendo las Instituciones Laborales

La fundación de la Internacional Comunista y del Partido Obrero Social Demócrata, por Fernando Lassalle, constituyó una prueba de la fuerza del movimiento sindical y de la libertad que comenzaba a disfrutarse en 1869. En el congreso de dicho partido en Alemania, se aprobó un programa contentivo de una amplia reivindicación a favor de los trabajadores. El Canciller de Hierro de Prusia OTTO BISMARCK, recogió el guante y adelantándose a su tiempo, comenzó la llamada POLÍTICA SOCIAL, que se expresa como la primera separación de los principios de la Escuela Económica Liberal. En el año de 1869 se aprobó la primera ley REGLAMENTARIA DE LAS RELACIONES DE TRABAJO DEL SIGLO XIX y en 1881, anunció la institución de los seguros sociales. En Francia, en 1871 se aplastó a sangre y fuego la COMUNA DE PARIS, el primer intento obrero de tomar el poder político y una retornada paz, enmarcada en estructuras políticas democráticas; el parlamento en 1884, mediante ley reconoció asociaciones sindicales, la personalidad jurídica en 1898, se dictó la ley de accidentes de trabajo, introductora de la teoría del RIESGO PROFESIONAL; luego a fines de siglo, se destaca la REDUCCIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO a DIEZ HORAS y el apoyo del gabinete a los sindicatos en su brega por la celebración de los contratos colectivos. En los Estados Unidos, los carpinteros lograron la jornada de 10 horas en 1890, cuatro años después de la epopeya del 10 de mayo de 1886, cuando los obreros de Chicago son reprimidos por la policía, por reclamar la REDUCCIÓN DE LA JORNADA LABORAL A OCHO HORAS DIARIAS. Este movimiento fue aplastado y dejó un saldo de muertos y heridos, además de detener a sus principales dirigentes para luego ahorcarlos; entre ellos, GEORGE ANGEL, ADOLPH FISHER, ALBERTO PARSONS y AUGUST SPIES. A

MICHAEL SCHWAB y SAMUEL FIELDEN se les condenó a prisión perpetua y LOUIS LINGG se suicidó en su celda antes de su ejecución reivindicativa; el 1 de mayo realizaron en los Estados Unidos 500 huelgas y tomaron parte alrededor de 340 000 huelguistas. Es importante anotar que desde 1935, ha sido política en los Estados Unidos, estimular las negociaciones colectivas.

Desarrollo de la Legislación Social en Panamá

Durante el siglo XIX, los estadistas y políticos no se preocuparon por impulsar la legislación social. A partir de 1903, las disposiciones concernientes al capital y el trabajo no estaban recopiladas en un solo código o ley, sino que las que existían estaban dispersas en el Código de Comercio y Código de las Minas.

Veintiocho (28) años después de la jornada histórica del 1 de mayo de 1886, se establece en Panamá la JORNADA DE LAS OCHO HORAS DIARIAS, mediante la ley 6 de 29 de octubre de 1914, que fuera impulsada por el dirigente obrero ANDRÉS MOJICA. En 1916, se aprueba la Ley 17 sobre ACCIDENTES DE TRABAJO. En 1923, la Asamblea dicta la Ley 16, que establece la OFICINA DE TRABAJO, dependiente de la Secretaría de Fomentos y Obras Públicas. En 1930, se aprueba la Ley 23 de 29 de octubre que protege la MATERNIDAD OBRERA. De higiene, una sección de higiene industrial, para proteger la salud obrera. En 1931, se aprueba la Ley 8 de 11 de febrero, que contempla las jubilaciones y las vacaciones. En 1932, a través de la Ley 47 se decreta el cierre del comercio a las 6:00p.m en las ciudades de más 15 000 habitantes. En 1941, entró a regir la nueva Constitución que le da rango constitucional a las normas laborales; se crea la Caja de Seguro Social a través de la Ley 23; igualmente, se dicta el Decreto-Ley N 38 de 28 de julio, que reitera la jornada máxima de 8 horas; se estipula el recargo de 25% sobre las horas extraordinarias; descanso obligatorio los domingos, días de fiesta nacional y entre otras, la licencia por enfermedad común. En 1946, se emitió el Decreto N° 272 de 23 de diciembre, que desarrolla algunas medidas de protección a la maternidad. En 1947, se aprueba la Constitución, que incluye un capítulo relativo al trabajo; también se aprueba el primer CÓDIGO DEL TRABAJO, cuya comisión codificadora estuvo integrada por los

dirigentes obreros, EFRAÍN MEREL, CRISTÓBAL CERRUD Y BRUNO BELLIDO. En 1963, mediante la Ley 12, se fija el cierre a las 6.00 p.m. del comercio en las ciudades de Panamá y Colón.

En 1966, por intermedio de la Ley N° 23 de 1 de febrero, es ratificado en Panamá, el Convenio 98 relativo a la APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA. En 1967, a través de la Ley N° 45 de 2 de febrero, Panamá ratifica el Convenio 87, relativo a la LIBERTAD SINDICAL Y A LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN.

En 1970, por intermedio del Decreto de Gabinete N° 68 de 31 de marzo, se centralizó en la Caja de Seguro Social, la cobertura obligatoria de los riesgos profesionales. En este año, se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, según el Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio. En 1971, el Decreto de Gabinete 168 de 27 de julio, crea el Seguro Educativo; el 2 de septiembre, a través del Decreto de Gabinete 191, se toman medidas sobre despidos injustificados de obreros; el 18 de noviembre, el Decreto de Gabinete 221, establece el Decimotercer Mes y el 30 de diciembre, el Decreto de Gabinete N° 252, aprueba el Código de Trabajo, que entró en vigencia el 2 de abril de 1972. Y en el año de 1972, se aprueba la constitución Política de la República de Panamá, que amplía las normas relativas al trabajo.

IV. Estadísticas

Durante décadas, los obreros y sus organizadores lograron mejorar levemente sus condiciones de trabajo, por intermedio de acuerdos colectivos, que no tenían la estructura de una Convención Colectiva. En 1947, con la aprobación del Código de Trabajo, apenas se insinuaban las convenciones colectivas. En 1963, Tomás Hassan, quien fue Secretario General del Sindicato de Tipógrafos, decía: "En nuestro medio no se ha podido generalizar el contrato colectivo de trabajo, por la poca consistencia y la desorganización de nuestros sindicatos." Sin embargo, los sindicatos de la época lograron celebrar 37 convenciones colectivas en la década del 60 y comienzo del 70. Los sindicatos pioneros de esta materia fueron, entre otros, los sindicatos de Trabajadores de la Chiriquí Land Company de Bocas del Toro y Chiriquí, el Sindicato de Tipógrafos, la Unión de Trabajadores Portuarios de la República de Panamá, los

Sindicatos de Trabajadores del Hotel El Panamá y el Hotel Continental, la Unión de Trabajadores del Petróleo de la República de Panamá, el Sindicato Industrial de Empleados de Líneas Aéreas y Similares - SIELAS- y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Agrícola Amsterdam, S.A.

Bajo el amparo del Código de Trabajo de 1972, que de manera taxativa obliga al empleador a celebrar la Convención Colectiva, se han pactado, del 2 de abril de 1972 a septiembre de 2004, 2269 Convenciones y se desglosan así: mediante procedimiento de conciliación: 1131, vía Directa: 1105 y por Laudo Arbitral: 33. Sumando las dos épocas totalizan 2306 Convenciones Colectivas de Trabajo.

Finalmente, es importante anotar que las empresas que operan en las ramas de la INDUSTRIA MANUFACTURERA y SERVICIOS son las que más han pactado Convenciones Colectivas de Trabajo.

CAPÍTULO III

TEMAS DE LEGISLACIÓN PENITENCIARIA

NUEVA LEGISLACIÓN PENITENCIARIA (LEY N° 55 DE 30 DE JULIO DE 2003)

Ezequiel Calvo
2004

La respuesta social al delito es la sanción, una de ellas es la prisión, que nuestro código penal la clasifica como principal y la define como la privación temporal de la libertad (art.47 del código penal). Presupone un juicio justo, público, en específico el debido proceso.

A partir de la condena comienzan para el interno o preso una disminución de sus derechos; y para el Estado, un gasto elevado, al convertirse en el carcelero moderno en un estado de derecho. Hace siglos César Beccaria en su obra: DE LOS DELITOS Y LAS PENAS criticaba la desproporción entre el ilícito y la sanción, así como su crueldad.

Hoy día las convenciones internacionales y normas internas exhiben los derechos humanos que tienen los privados de libertad. Nuestra Constitución Política, en su artículo 28, señala que el sistema penitenciario se funda en principios de seguridad, rehabilitación y de defensa social. Debe buscar resocialización y reinserción del detenido, se prohíben las torturas o vejaciones. En este orden de ideas, la Asamblea Legislativa, a través de la Ley N° 55 de 30 de julio de 2003 reorganiza el sistema penitenciario panameño.

En esta ley se da la interpretación auténtica al definir el legislador derechos humanos del privado o privada de libertad como el conjunto de facultades y privilegios inherentes a todo ser humano por su condición de hombre y de mujer, que no le hayan sido suspendidos en la sentencia por la autoridad competente; entre ellos enumera:

- 1- Un trato digno y de respeto, acorde con su condición de ser humano.
- 2- La no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, nacionalidad y condición social o económica.
- 3- La libertad de culto, siempre que no atente contra los reglamentos del centro penitenciario, al momento de ponerla en práctica.
- 4- La participación en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad.
- 5- La realización de actividades de trabajo remuneradas que le faciliten

su incorporación al mercado laboral del país y, por consiguiente, le permita contribuir a su sustento económico y de su familia.

- 6- El acceso a los servicios de salud, educación y otros servicios públicos de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica.
- 7- El recibir ayuda de la comunidad y de las instituciones sociales para lograr incorporarse a la sociedad en las mejores condiciones posibles.

Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, los privados o las privadas de libertad seguirán gozando de los derechos humanos y de las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos internacionales aprobados por la República de Panamá.

A los derechos enunciados en el artículo 13, la ley enumera otros en los artículos 68 y 69, éstos son:

- 1- A recibir una alimentación balanceada, cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud, que sea de buena calidad, bien preparada, servida y supervisada por el personal técnico especializado en la materia.
- 2- A recibir una dieta especial, la cual podrá ser proporcionada por sus familiares en el centro respectivo, si sufre de enfermedades crónicas o si es sometido o sometida a intervenciones quirúrgicas, cuya atención médica así lo indique.
- 3- A tener agua potable a su disposición.
- 4- A ser examinado o examinada por un médico general, al ingresar al centro penitenciario, para conocer de su estado físico y mental. En caso de constatarse signos de golpes o malos tratos, las certificaciones deberán ponerse en conocimiento del Director del centro o de la autoridad competente.
- 5- A la atención médica proporcionada por la institución, de acuerdo con la complejidad del caso, la cual se coordinará con la Caja de Seguro Social y el Ministerio de Salud. Así mismo, el privado o la privada de libertad podrán optar por atención privada cuando pueda cubrir los gastos. Cuando el Ministerio de Salud o la Caja de Seguro Social incurran en gastos para la atención de estas personas, se establecerán los mecanismos de compensación correspondientes.

- 6- Las privadas de libertad embarazadas tienen el derecho a que se les brinde la atención médica especializada durante su gestación, parto y puerperio, así como a recibir los servicios médicos, ginecológicos y obstétricos que correspondan. Además, esta atención especializada debe extenderse a los hijos de las privadas de libertad que habitan en el hogar maternal, el cual debe existir en todo centro penitenciario femenino.
- 7- La privada de libertad embarazada tiene derecho a que se le exima de toda modalidad de tratamiento incompatible con su estado, cuarenta y cinco días antes y seis meses después del parto. La privada de libertad lactante tiene derecho a que se le brinden todas las facilidades para proporcionar la leche materna a su hijo hasta los seis meses.
- 8- A ser separado o separada del régimen común del establecimiento y remitido o remitida a la clínica penitenciaria o al hospital de servicio público correspondiente, si llegase a presentar alguna enfermedad infectocontagiosa o mental que requiera aislamiento, y a ser reintegrado o reintegrada al centro penitenciario cuando dicho estado de enfermedad hubiese cesado.
- 9- A comunicar su detención, al momento de ingreso, a su familia, abogado y a la representación de su país en caso de ser extranjero. Cuando se haga efectivo un traslado a otro centro penitenciario, el Director está obligado a comunicar al privado o a la privada de libertad su situación, a informar a sus familiares y a las autoridades competentes que lo requieran.

Aparecen otros derechos en el artículo 69:

- 1- Mantener una comunicación directa con el personal directivo y el equipo técnico, para plantear sus necesidades personales, respetando las instancias jerárquicas respectivas.
- 2- Comunicarse en su propia lengua o idioma por correspondencia y por vía telefónica, así como a recibir visitas de sus familiares, amistades y representantes acreditados de organismos nacionales e internacionales, de acuerdo con las indicaciones de la Dirección. En caso de menores de edad, sólo se permitirá el ingreso de éstos cuando sean hijos o familiares, previa la aprobación de la Dirección.
- 3- Hablar libre y privadamente con cualquier autoridad competente que realice visitas en el ejercicio de sus funciones y para inspeccionar el centro.

- 4- Recibir información periódica sobre su situación jurídica por parte de sus abogados, de la Dirección General del Sistema Penitenciario o de la Dirección del centro penitenciario.
- 5- Recibir una atención profesional que sea respetuosa de sus derechos y que se realice bajo los principios de la ética, así como a conocer la verdad en cuanto a su evolución durante la permanencia en un centro penitenciario.
- 6- Ser clasificado o clasificada, según su condición, en cuanto fuere posible, en el centro penitenciario respectivo.
- 7- Recibir atención integral de su salud, incluyendo la atención terapéutica, psicoterapéutica y farmacológica que requiera; además, a que se le respete su integridad física, y a no ser objeto de tratamientos experimentales, sin su consentimiento expreso.
- 8- Ser informado o informada individualmente por la Junta Técnica del centro penitenciario, de las decisiones acordadas en relación con su caso.
- 9- Ser visitado o visitada por sus defensores.
- 10- Estar informado o informada de los sucesos importantes de la vida social, nacional e internacional, por los medios de difusión general, publicaciones o emisiones especiales, permitidas, supervisadas o editadas por la administración penitenciaria.
- 11- Profesar las creencias religiosas de su agrado y satisfacer su formación profesional espiritual, moral y su práctica voluntaria, siempre que no comprometa la seguridad del centro.
- 12- Recibir educación en todos los niveles, incluyendo la formación vocacional.
- 13- Desarrollar sus aptitudes culturales, artísticas y artesanales dentro de las posibilidades de oportunidades que ofrezcan los distintos centros penitenciarios, según la programación concebida al respecto.
- 14- Ejercer una actividad laboral, según sus facultades mentales, físicas y espirituales.
- 15- Desempeñar sus labores dentro de las medidas de seguridad, higiene y ventilación.
- 16- Participar de programas de empleo, según las actividades que realiza, en las que tomará en cuenta el rendimiento laboral en su etapa de producción correspondiente, para una remuneración adecuada.
- 17- Tener jornadas de trabajo que no excedan de ocho horas si es diurna, de siete horas si es mixta y de seis horas si es nocturna, así como disfrutar el descanso semanal.

- 18- Ocupar el tiempo extra que sea necesario, después de haber cumplido con sus horas de trabajo reglamentarias, para cumplir con actividades, tales como recreación, instrucción deportiva y técnicas que desarrollen la integridad de las facultades físicas y síquicas.
- 19- Realizar ejercicios físicos adecuados al aire libre por un tiempo mínimo de una hora diaria. A los privados o las privadas de libertad jóvenes y otros, cuya edad y condición física lo permita, se les incluirá en programas especiales de educación física y recreativa.
- 20- Recibir visita conyugal, con el objeto de fortalecer el vínculo familiar. Esta visita será regulada por la Dirección del centro, según las normas de salud y las sociales.
- 21- Convivir en un ambiente donde se mantenga el orden y la disciplina, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para la buena organización de la vida en común.
- 22- Tener seguridad personal, de tal manera que se resguarde su integridad física, mental o espiritual y la de sus visitantes, así como la seguridad de sus pertenencias dadas en custodia. Las personas privadas de libertad tienen derecho a no ser calificadas como enfermas mentales ni ser objeto de diagnósticos o tratamientos en esa condición por razones políticas, sociales, religiosas u otros motivos distintos o ajenos al estado de su salud mental.
- 23- Contar con una vestimenta limpia y en buen estado. Ésta no puede ser degradante ni humillante y debe ser adecuada a las condiciones climáticas donde están ubicados los centros penitenciarios. En caso de salida de los establecimientos penales, los privados o las privadas de libertad utilizarán prendas o vestidos que no llamen la atención.

Entre las obligaciones de los internos están:

- 1- Mantener una relación de respeto y de buen trato con el personal que labora en el centro penitenciario, los visitantes y los demás privados o privadas de libertad.
- 2- Mantener una disciplina ejemplar y de comportamiento en grupo, para garantizar una adecuada convivencia en todo momento, durante su permanencia en el centro penitenciario.
- 3- Ser responsables de conocer y respetar los reglamentos, procedimientos, horarios y el régimen general de vida en el centro penitenciario, para contribuir con sus fines y objetivos.
- 4- Respetar como algo inviolable la vida, la salud y la integridad física de sus compañeros, del personal penitenciario y de los visitantes que acudan al centro penitenciario.

- 5- Respetar las pertenencias de sus compañeros, así como cooperar con el cuidado, la conservación y el mantenimiento de los bienes o instalaciones que estén a su disposición en el centro.
- 6- Mantener su aseo corporal y su presencia personal agradable; además, deben mantener aseados los dormitorios y conservar en buen estado sus prendas de vestir y las instalaciones físicas del centro penitenciario.
- 7- Respetar los horarios establecidos para la atención profesional. Durante las sesiones de trabajo deben comportarse en forma respetuosa para facilitar la labor terapéutica.
- 8- Participar en las actividades laborales, educativas, recreativas, culturales, terapéuticas y para el cuidado de su salud, así como en otras tareas que organice el centro penitenciario.
- 9- Asistir a la escuela del centro penitenciario y concluir su educación elemental si no lo han hecho.
- 10- Comunicar a las autoridades del centro penitenciario las irregularidades que se presentan o puedan presentarse dentro de la población privada de libertad y que afecten a terceros, a ellos mismos, a los funcionarios penitenciarios o a las instalaciones y equipos del centro, para lo cual se garantizará la confidencialidad de la información.
- 11- Respetar el descanso de sus compañeros de dormitorio, para lo cual no promoverán el desorden y adoptarán las normas de conductas ejemplares.
- 12- Respetar la privacidad de los demás, su correspondencia, sus relaciones y objetos personales.
- 13- Someterse a las requisas que se deben practicar en el centro penitenciario, las que deben realizarse sin trato cruel ni degradante, y durante las cuales deben respetar al personal de vigilancia en estas labores y comportarse cortésmente, sin gritar ni ofender con palabras y gestos obscenos.
- 14- No introducir, producir o portar artículos prohibidos por la Dirección del centro penitenciario en la reglamentación vigente.
- 15- No confeccionar, portar o introducir artículos prohibidos por la Dirección del centro penitenciario en la reglamentación vigente.

A estas obligaciones hay que agregar las que señalen los reglamentos o regímenes disciplinarios, que no pueden perder de vista la seguridad, convivencia ordenada y pacífica de cada centro penitenciario, y la reinserción social.

La ley habla de un sistema progresivo-técnico (Art.8, 14-18) en el cumplimiento de la pena, de carácter individual, de gradualidad y por niveles. Se distingue el periodo de observación o diagnóstico de tratamiento, el probatorio, de prelibertad y el de libertad vigilada y condicional. Se basa en criterios multidisciplinarios, los cuales determinan la ubicación progresiva de los privados o las privadas de libertad en los diferentes períodos. En cada período se aplicará la medida de seguridad máxima, mediana o mínima y de confianza que corresponda, la cual estará enmarcada dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y los reglamentos.

Esta clasificación de los internos o presos es una aspiración de los grupos defensores de los derechos humanos y expertos en Criminología que se oponen a la promiscuidad y hacinamiento que convierten las cárceles en universidades del crimen.

En este sistema progresivo técnico se observarán los siguientes criterios técnicos:

- 1- Estudio de la personalidad
- 2- Historial o antecedentes de la conducta criminal
- 3- Diagnóstico, pronóstico y recomendación del tratamiento individualizado correspondiente, emitidos por la Junta Técnica del centro penitenciario.

En la organización del sistema penitenciario está la Dirección General del Sistema Penitenciario(art.19-23), Consejo de Política Penitenciaria (art.24-25), Consejo Técnico del Sistema Penitenciario(arts.26-28), Junta Técnica (art.29-31), también se habla de un Patronato de Ayuda Pos penitenciario (art.126), cada uno con funciones específicas, tendientes a buscar la reinserción del individuo.

Se define centro penitenciario como los lugares o establecimientos donde deben permanecer custodiadas las personas privadas de su libertad en razón de detención preventiva, así como las condenadas al cumplimiento de penas privativas de libertad o cualquier otra medida cautelar, ordenadas o decretadas por autoridad o tribunal competente, y cuyo principal objetivo es la resocialización de estas. De acuerdo con su destino de servicio se clasifican así:

Centros de Detención Preventiva (CDP) son los destinados a la custodia provisional de las personas sometidas a dicha medida cautelar, dictada por autoridad competente.

Centros de Cumplimiento de Penas (CCP) son aquellos destinados a la ejecución de penas privativas de libertad y que se organizarán conforme al sistema penitenciario progresivo-técnico, cuyo principal objetivo es la readaptación social del privado o la privada de libertad.

Centros de Prisión Abierta (CPA) son los que se caracterizan por la ausencia de precauciones materiales y físicas contra la evasión, así como por un régimen fundado en una disciplina aceptada y en el sentimiento de la responsabilidad del privado o la privada de libertad respecto de la comunidad en que vive.

Centros Femeninos (CF) son los destinados a la atención de mujeres y en los que existen dependencias adecuadas para la atención y cuidado de los hijos lactantes de las privadas de libertad. En los lugares en que no existan estos centros, las privadas de libertad permanecerán en dependencias separadas del resto de la población penal.

Centros de Reinserción Social (CRS) son dependencias destinadas al seguimiento y asistencia a las personas privadas de libertad, beneficiadas con permisos de salida especiales, los cuales serán reglamentados por el Órgano Ejecutivo (art.42,43).

El artículo 44 de esta ley dice: Los centros penitenciarios deberán alojar, única y exclusivamente, la cantidad y clase penal de personas privadas de libertad, para las cuales fueron diseñados, con el propósito de evitar, en todo momento, la superpoblación y el hacinamiento.

Se legisla sobre el uso de la fuerza en los artículos 91, 108-119. En principio, el empleo de la fuerza es prohibido, salvo en casos de legítima defensa, para controlar y evitar evasiones o para reducir su resistencia a una orden legal o reglamentaria impartida. Los niveles de fuerza autorizados al personal de seguridad penitenciario, son los siguientes:

- 1- Fuerza física o psicológica. Acción que se ejerce en presencia del custodio, con el objetivo de obligar a los privados o a las privadas de libertad, a realizar o no actos legítimos que no hubieran efectuado de no mediar ésta.
- 2- Fuerza no letal: es la que aplicada correctamente, no debe causar lesiones corporales graves o la muerte de la persona a quien se le aplique.
- 3- Fuerza letal: es la que causa la muerte, lesiones corporales graves o crea el riesgo razonable de poder causar, contra quien se aplique, lesiones corporales gravísimas o la muerte.

Los niveles de fuerza no letal apropiados se aplicarán en el siguiente orden:

- 1- Persuasión
- 2- Reducción física de movimientos
- 3- Rociadores irritantes y gases lacrimógenos que no ocasionen lesiones permanentes en la persona
- 4- Técnicas de defensa personal
- 5- Vara policial.

La persuasión será ejercida por el Director del centro y el personal de seguridad, mediante el uso de palabras o gestos dirigidos a inducir, mover u obligar con razones a los privados o las privadas de libertad, para que crean o hagan algo.

La reducción física de movimientos se realizará mediante instrumentos como esposas, grilletes, camisas de fuerza, vara policial y otros medios similares, que deberán utilizarse de acuerdo con los procedimientos que se establezcan.

El uso de rociadores irritantes o gases lacrimógenos para casos colectivos será utilizado sólo en situaciones de agresividad de la persona privada de libertad para reducirla físicamente, a fin de evitar el uso de la vara policial o las armas de fuego.

El uso de la vara policial y de técnicas de defensa personal será permitido cuando el privado o la privada de libertad ofrezcan resistencia activa a las acciones del custodio para controlarlo. El custodio deberá utilizar la vara policial para controlarlo. El custodio deberá utilizar la vara policial para defenderse de agresiones que no justifiquen el uso de las armas de fuego. Se prohíbe el uso de la vara policial contra el privado o la privada de libertad que no ofrezca resistencia activa. Está prohibido utilizar la vara policial para:

- 1- Golpear en la cabeza, la columna vertebral, el esternón, los riñones y los órganos sexuales
- 2- Aplicar presión al cuello para impedir la respiración del privado o de la privada de libertad.
- 3- Ejecutar acciones capaces de dislocar articulaciones o causar fracturas.

Fuerza letal: significa el uso de armas de fuego disparadas en dirección a una persona o de cualquier otro tipo de fuerza capaz de producir lesiones físicas graves o la muerte. Es una posibilidad extrema y solo se utilizará en las siguientes situaciones:

- 1- Para la defensa de la vida e integridad física del personal de seguridad penitenciaria, y de terceros.
- 2- Para repeler ataques armados externos contra el penal.
- 3- En casos en que la persona privada de libertad se encuentre armada y se hayan agotado todos los otros medios para lograr desarmarla.
- 4- Para evitar evasiones de los centros penitenciarios que atenten contra la vida e integridad personal, después de agotar los otros medios sin lograr que el privado o la privada de libertad desista de evadirse, utilizando criterios de racionalidad.
- 5- Por orden del Director del centro penitenciario, en casos gravísimos de motines y reyertas, cuando pudieran resultar graves pérdidas de vidas humanas de no adoptarse la medida.

El personal de seguridad no deberá utilizar la fuerza letal:

- 1- Cuando exista peligro de herir a terceros.
- 2- En situaciones de toma de rehenes, si el uso de la fuerza pueda poner en peligro la seguridad de las víctimas.

Se legisla el ejercicio de la requisa en los artículos 104-107, debido a que algunas personas han introducido drogas a los penales. Se revisa al visitante como las pertenencias que porte. Esta requisa es realizada por un funcionario del mismo sexo y nunca se realizará al desnudo. En la práctica, la aplicación de este artículo 105 en la requisa sobre las damas (madres, cónyuges, hermanas, parientes o amigas del interno) es ejecutada por agentes de policía mujeres, que introducen sus manos en el panty de la mujer visitante. Hay quejas de que incluso se les introduce el dedo en sus partes íntimas so pretexto de buscar la droga. Aquí se da un problema de derecho penal, porque el artículo 216 del código penal tipifica la violación carnal cuando se utilizan los órganos genitales u otras partes de su cuerpo; dicho en otras palabras también se viola a una mujer cuando se le introduce el dedo en su vagina. ¿El sujeto activo de este delito sería la policía mujer que hace la requisa, el Director del centro penitenciario o el Director Nacional de Corrección? Esta es una interrogante que resolverá el tiempo y la jurisprudencia. Opino que mientras tanto, la Defensoría del Pueblo, el Comité de Derechos Humanos, deben sugerir una forma más digna de ejecutar la requisa.

Para no aislar al interno se le permiten las visitas familiares (art.35 numeral 8); las visitas conyugales íntimas(art. 69 numeral 20), con el

objeto de fortalecer el vínculo familiar, lograr las actividades fisiológicas de índole sexual; y disminuir indirectamente la homosexualidad y las violaciones carnales, que se dan en las cárceles.

Tanto el condenado como las personas privadas de libertad preventivamente, podrán recibir educación formal o no formal, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y las universidades (art.54). También se reglamenta el trabajo y su remuneración (55-58); la libertad religiosa(art.61,69numeral 11). Sobre la predicación de las buenas nuevas, aplaudo a las iglesias católicas, evangélicas, protestantes, cuyo trabajo ha mejorado la conducta y espiritualidad de los internos.

Se tratan los permisos de salidas (art.22 numeral 13, 14, 65, 66), la libertad condicional (art.43 numeral 5). En conclusión, la Ley 55 de 30 de julio de 2003 es excelente, por lo que se merece todas las partidas presupuestarias que sean necesarias, para llevar a la realidad la reinserción de la mayoría de los internos que se esfuerzan en su rehabilitación.

CAPÍTULO IV

REGISTRO DE NAVES

PANAMÁ: REGISTRO ABIERTO DE COMPETENCIA Y CALIDAD

Licdo. Tomás A. Díaz R.

HISTORIA DEL REGISTRO DE NAVES

El desarrollo del sector marítimo en nuestro país tiene sus orígenes en la Ley 8ª de 1925 (del 12 de enero) por la cual se establece el procedimiento para la nacionalización y arqueo de naves y se dictan otras disposiciones. “Se consideran naves mercantes para los efectos del registro, además de las embarcaciones destinadas al transporte de carga y pasajeros, los pontones, dragas, diques flotantes o cualesquiera otro casco de madera, cemento, hierro, o mixto, u otra materia, que se destine o pueda destinarse al servicio del comercio marítimo”.¹

La Ley 8ª brinda una serie de incentivos para que las naves operadas por extranjeros se abanderaran en Panamá. Algunos de los beneficios que estaban era la exoneración de impuestos sobre ganancias, libertad para reclutar y administrar la dotación de tripulantes y tasas bajas de registro.

Además, una deficiencia que eventualmente justificó la calificación de los registros de naves similares al panameño fue “banderas de conveniencia”, ya que no se aplicaban los controles del caso para asegurarse que esas naves cumplieran con las normas de seguridad de la navegación. Aun con todas esas ventajas, permitían a los armadores y controladores manejar sus buques a costos muy bajos. El registro panameño no llegó a adquirir popularidad, sino hasta la segunda Guerra Mundial.

1 GACETA OFICIAL. Ley 8ª de 1925. República de Panamá, Panamá, 23 de enero de 1925. Número 4562. Año XXII

Durante los años del conflicto bélico, muchos países decretaron leyes que prohibían a los buques bajo su bandera transportar armamento de guerra; sin embargo, Panamá no aplicaba tal prohibición a los buques bajo su registro, la cual fue uno de los factores que influyeron en la aparición de las “banderas de conveniencia”, que atrajo a muchos buques de países que requerían el transporte de armas para su defensa.

“Concluida la guerra en 1945, el registro panameño de naves volvió a ser visto como el nicho ideal para abanderar a los buques estadounidenses de la serie Liberty, los cuales fueron dedicados al transporte de materiales para la reconstrucción de Europa. Ya para entonces, muchos armadores norteamericanos cuyas naves habían perdido capacidad competitiva bajo la bandera de los Estados Unidos, comenzaban a abanderar sus buques en Panamá, a fin de bajar sus costos de operación”.²

Por consiguiente, el costo de operar un buque bajo bandera de los Estados Unidos representaba un costo alto debido a las siguientes razones: el alto pago de impuestos en ese país; cumplir onerosas condiciones técnicas; emplear tripulantes estadounidenses con altos salarios, entre otras. En cambio, bajo la bandera de Panamá podían operar a menos costo, alquilar tripulaciones baratas y no pagar impuestos sobre sus ganancias.

Una vez descubierto el atractivo de operar naves en el novedoso sistema, un grupo de abogados, operadores y armadores de naves norteamericanas decidió promover en la década de los años 40 la creación de un registro similar al de Panamá, pero bajo la bandera de Liberia, que logró ocupar el primer lugar de la flota mercante mundial.

Durante la competencia de estos países, ninguno tomó mayor interés en cumplir con los estándares internacionales de seguridad, ni los acuerdos para prevenir la contaminación de los mares. Las “banderas de conveniencia” habían logrado alcanzar una cuota importante de la flota mercante mundial.

² Panamá Maritime Handbook. Manual Marítimo De Panamá 2000, Pág. 9

A raíz de esto, surgieron críticas y oposición de poderosas organizaciones internacionales de trabajadores marítimos y portuarios; fueron tales que en 1975, el entonces Jefe de Gobierno de Panamá, General Omar Torrijos Herrera, llegó a considerar la posibilidad de eliminar el registro abierto de naves. Posteriormente, el gobierno panameño realizó las evaluaciones correspondientes y decidió buscar medios para corregir las deficiencias tradicionales y mejorar la imagen y aceptación de su registro, y en especial, dentro de la Organización Marítima Internacional (OMI).

A fines de la década de los años 70, y al mando del entonces Director General del Departamento de Naves del antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro (ahora parte del recién creado Ministerio de Economía y Finanzas), Dr. Sergio Quiroz Fernández, se establecieron contactos con la OMI en la búsqueda de la asistencia técnica necesaria para elevar la calidad del registro panameño; además, con asociaciones de armadores del primer mundo, quienes miraban con reserva al registro panameño, debido a su mala reputación.

Otro gran avance fue en 1980 cuando se dictó la Ley No. 2 del 17 de enero, mediante la cual se elevó al antiguo Departamento de Naves al rango de la entidad semiautónoma con el nombre de Dirección General Consular y Naves (**SECNAVES**). Con esto logró implementar una relación más activa con la **OMI** y desarrollar un intensivo programa de mercadeo y de relaciones públicas, impulsando el registro panameño y situarse en 1984 en el segundo lugar de la flota mercante mundial; sólo superado por Liberia, su rival tradicional desde los años 50. Sin embargo, para junio de 1993, Panamá rebasa a Liberia y llega a ocupar el primer lugar en la flota mercante mundial.

A consecuencia de esa política, hoy día Panamá ocupa un sitio importante en la Organización Marítima Mundial (**OMI**). Participa activamente en los esfuerzos por mejorar los estándares de la flota mercante mundial.

Panamá ha implantado un efectivo programa de inspección a las naves; ha eliminado de sus registros a viejas naves que no cumplen con las normas de seguridad, y otras que habían acumulado morosidad por varios años; mantiene una presencia en la **OMI** y en los foros marítimos

internacionales. Además, ha modernizado su administración marítima, lo que debe traducirse en corto plazo en un más efectivo manejo a su registro.

Otro aspecto importante es que Panamá es signataria de la gran mayoría de convenios marítimos como son: la Convención sobre el Derecho del Mar (**UNCLOS**), la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (**SOLAS**), la Prevención de la Contaminación Marina (**MARPOL**), el Código de Gestión de la Seguridad Marítima Internacional (**ISM**) y el Código sobre Estándares de Entrenamiento, Certificación, Guardia de la Gente del Mar (**STCW**), con las enmiendas incorporadas en 1995, entre otros.

PROCEDIMIENTOS PARA REGISTROS

El procedimiento para registrar naves con la bandera panameña es muy sencillo y directo. Se puede solicitar un registro provisional a través de los consulados panameños en el extranjero, para la cual se debe llevar la información pertinente acompañada del pago de la tasa correspondiente.

La solicitud de registro empieza con la solicitud de registro provisional por parte del propietario de la nave o de su representante legal. Se envía al Cónsul de Panamá en el exterior o a la Dirección de Marina Mercante de la Autoridad Marítima de Panamá.

REGISTRO ABIERTO PANAMEÑO

El “Registro Abierto” o comúnmente como se le conoce “Bandera de Conveniencia”, es cuando aquellos estados en los cuales, propietarios y armadores deciden matricular sus buques o embanderarlos; ya que las leyes de estos estados les reporta ciertos beneficios, generalmente, de orden fiscal (bajas tasas), administrativos(mínimos servicios de control administrativos y técnicos, entre otros.

Tradicionalmente, ejemplo de bandera de “Registro Abierto” es Panamá; con una historia poco reciente del siglo pasado y de joven vocación marítima y su estratégica posición geográfica, ha permitido ser la meca del “Registro Abierto” más grande, eficiente y soberano del mundo.

En la actividad marítima de Panamá se ha logrado una relevancia sin precedentes. El Canal Interoceánico y el Registro Abierto Panameño ha captado la atención de nacionales y extranjeros a través de los años.

En la competitiva actividad de Registro de Naves, el Registro Abierto de Naves o el Registro Abierto Panameño se mantiene como líder a nivel mundial, tanto en cantidad de naves, como en tonelaje; gracias a las múltiples ventajas que ofrece el armador al sector marítimo mundial. Entre algunas de estas ventajas están:

- < Libre nacionalidad del armador
- < Libre retención de transacciones internacionales de tipo comercial
- < Extensión de impuestos sobre utilidades
- < Sencillo y ágil procedimiento de inscripción
- < Reconocimientos de certificados técnicos emitidos por agencias reconocidas
- < Sin restricción por la edad de las naves
- < Consulados privados de Marina Mercante alrededor del mundo.

Aparte de las ventajas ofrecidas por el Registro Panameño, a los propietarios les interesará saber que no solamente las ganancias derivadas de las operaciones de naves bajo bandera panameña están totalmente exentas del pago de impuestos, sino que además existen otras facilidades que ellos podían obtener en Panamá, como por ejemplo: facilidades bancarias, financiamiento marítimo, seguro marítimo, facilidades portuarias, entre otros atractivos.

OTRAS VENTAJAS PARA LOS PROPIETARIOS DE LAS NAVES CON BANDERA PANAMEÑA

A pesar de la privilegiada posición geográfica del istmo central, y por ende, del Canal de Panamá, la legislación panameña garantiza incentivos para inversiones, especialmente aquellas en que se involucran compañías de tipo industrial, sean nacionales, extranjeras o mixtas, con o sin participación gubernamental. A los propietarios de naves se les invita a hacer uso de estos beneficios.

- < **Zona Libre de Colón:** La Zona Libre de Colón es la más extrema y activa en su clase en este continente, y la segunda en el mundo, después de Hong Kong. Entre las operaciones que se realizan en la Zona Libre de Colón, están: el trasbordo de mercaderías, entre naves y aeronaves, almacenamiento de mercaderías, procesamiento, ensamblaje, ensamblaje de industria liviana y manufacturera, como también, el almacenamiento de mercancías por periodos indeterminados ante su re-exportación a otros países.
- < **Centro Financiero y Bancario Internacional:** La estructura especial de la política panameña relativa a materia económica, monetaria y bancaria ha convenido a la República de Panamá en un creciente, sólido e importante centro bancario y financiero. En la actualidad existen más de ciento veinticinco (125) bancos entre nacionales e internacionales operando en el país.
- < **Seguro Marítimo:** La actividad del Centro Financiero y Bancario Internacional ha sido completado mediante la implementación de un excelente sistema de operaciones de seguro y reaseguro; lo cual ha incentivado a un buen número de grandes compañías internacionales a participar en dicha materia. Existen en operaciones, varias compañías con capacidad para manejar el seguro marítimo.
- < **Facilidades para Reparación de Naves:** En el sector Pacífico del puerto de Balboa se cuenta con el dique seco que puede manejar todo tipo de naves; además, cuenta con talleres especializados en reparaciones marinas, en el sector Atlántico.
- < **Centro de Abastecimiento de Combustible:** Cuenta con un importante centro de abastecimiento de combustible en los puertos terminales de Balboa y Cristóbal; así como también, en los demás puertos internacionales del sector Caribe. También ofrece el servicio de abastecimiento de combustible a través de “Barcazas”, que suplen a las naves en el área de anclaje.

- ⟨ **El Canal de Panamá:** Desde su inauguración en 1914, el canal interoceánico ha pasado por distintos procesos de modernización y avances tecnológicos para agilizar al tránsito marítimo con seguridad, eficiencia, y al menor costo posible. Un promedio diario de cuarenta barcos recorren las 50 millas del canal, el cual tiene un máximo calado de 40 pies. A partir del 31 de diciembre de 1999, su administración y operación pasó a manos panameñas, con el cumplimiento de los Tratados Torrijos – Carter.

DIRECCIÓN GENERAL DE MARINA MERCANTE

La Dirección de Marina Mercante de la Autoridad Marítima tiene bajo su responsabilidad la administración del registro panameño de naves, el cual ocupa actualmente, el primer lugar en la flota mercante mundial.

Algunas de las funciones de la Dirección General de Marina Mercante son:

- ⟨ “Ejecutar de manera privativa todos los actos administrativos relativos al registro y matriculación de buques en la Marina Mercante Nacional.
- ⟨ Autorizar y asignar a otros funcionarios de la administración pública panameña designados por la Autoridad al efecto , la ejecución de actos relativos al registro provisional de buques e inscripción preliminar de títulos de propiedad y demás derechos reales que se otorgan a los buques matriculados en la marina mercante nacional.
- ⟨ Fijar el concepto correspondiente para el pago de impuestos, tasas y otros cobros que deban pagar los buques matriculados en la Marina Mercante Nacional.
- ⟨ Hacer cumplir, sobre los buques de registro panameño, las normas legales nacionales y aquellas que forman parte de los convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, referentes a la seguridad de la navegación, de la

seguridad marítima, la prevención y el control de la contaminación del mar”.³

LA GUERRA DE LAS BANDERAS

El índice de crecimiento de la flota panameña se mantiene hoy día, debido a que las tarifas de registro son las más competitivas. Sin embargo, existen registros que algunos se mantienen a la par nuestra, como es el caso de: Liberia, Malta, Grecia, Chipre, Singapur, el Registro Internacional de Noruega, entre otros.

Esto se debe a que algunos cuentan con características casi similares a la nuestra; en lugares estratégicos, con antecedentes históricos tradicionalmente marítimos, con infraestructura marítima bastante desarrollada. Además, con clima agradable propicio para la actividad turística de cruceros. Es el caso de la isla Malta, ubicada en el Mediterráneo.

“Al igual que la mayoría de los registros abiertos, el de Malta ofrece ventajas, incentivos y exenciones fiscales para las actividades comerciales y marítimas de los armadores. Sus leyes marítimas se basan en la legislación inglesa”⁴.

El liderazgo del registro de naves con bandera panameña se debe al análisis de costo y de estrategia; por ende, la Dirección General de Marina Mercante debe mantener una revisión general de la ley que rige el registro, a fin de hacerlo cada vez más competitivo.

Una importante gestión es mantener los estándares internacionales de seguridad, ya que un accidente marítimo de una nave puede terminar desprestigiando una bandera.

PANAMÁ: LÍDER EN ABANDERAMIENTO

La flota mercante panameña está conformada por naves de servicio interior, es decir, aquellas dedicadas a actividades pesqueras y

3 ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. Decreto Ley N° 7 (De 10 de febrero de 1998), Por la cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, Pág. 16

4 EL UNIVERSAL. Mundo Marítimo. El Caso de Malta, C-Z Panamá, miércoles 26 de julio de 2000

transporte de cabotaje, y naves de servicio exterior, las cuales navegan en aguas internacionales con pasajeros y diversos tipos de carga.

“Miembros de las navieras griegas y chipriotas recibieron con altas expectativas el anuncio de la creación de nuevos incentivos fiscales por parte de Panamá para las naves de nueva construcción.

Entre los incentivos se otorga a un grupo de cuatro naves de nueva construcción con un tonelaje mínimo de más de 50 mil toneladas de registro bruto (ITRB) hasta un 25 % de descuento sobre el impuesto anual, y el 50% sobre la tasa anual consular, por un término de cuatro años.

En el primer cuatrimestre del 2002, el registro panameño de naves aumentó en 43% y cerró con 10 mil 142 naves que representan 1449 millones de toneladas de registro bruto”⁵.

La confianza que ofrece el registro panameño la demuestra en materia de seguridad marítima; el cumplimiento de los convenios internacionales por la OMI, y la promoción del centro internacional de carga, de abastecimiento de combustible y alimentos a las naves que navegan por aguas panameñas.

ABANDERAMIENTO VS EMPLEOMANÍA

Desde su fundación el Registro Panameño de Buques ha inscrito buques pertenecientes, tanto a nacionales panameños como a extranjeros, ofreciendo sobre la base de su legislación orgánica ventajas fiscales competitivas, exenciones tributarias, protección jurídica de los títulos de propiedad e hipoteca de buques y un régimen social especial.

Desde 1917 se aprobó un Código de Comercio que estableció entre otras normas, requisitos mínimos para el oficio de marino, los derechos y deberes de marinos y armadores, el Contrato de Alistamiento, hoy Contrato de Enrolamiento, la alteración unilateral de las condiciones de empleo, causales de despido y prelación de créditos.

5 LA PRENSA, Negocios: Autoridad Marítima quiere naves nuevas, martes 18 de junio de 2002, Pág. 27 A

Con la expedición de la derogada Ley 8 de 1925, que establecía las bases para el registro panameño de buques, se consagró la obligación que tenían los buques de mantener a bordo un 10% de marinos de nacionalidad panameña. Sin embargo, esta disposición no se cumplía debido a la realidad actual del negocio marítimo. Los intereses del armador (propietario) son los que van a determinar cuál tripulación es la que se va a contratar, aunque esté bajo el pabellón panameño. La legislación laboral marítima panameña, al momento de poner en práctica estas disposiciones, se encontraba que era otra realidad. Su aplicación para las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar a bordo de buques, no era la mejor para la mano de obra panameña.

Esta problemática en cuanto a las leyes laborales de los trabajadores de mar, era una realidad en teoría, pero no en la práctica. Es por eso, que se requería de urgentes cambios.

El Estado Panameño ha tomado acciones inmediatas para reglamentar las leyes laborales de los hombres de mar; para tal fin, el ÓRGANO Ejecutivo Nacional creó el Decreto Ley N° 8 (Del 26 de febrero de 1998), “ por la cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones”. Entre algunas de las disposiciones están: Tripulación de las Naves, Colocación de la Gente de Mar, Contrato de Enrolamiento, Del Trabajo a Bordo.

A través de esta Ley se trata de promover embarques, estableciendo “Agencias de Colocación de la Gente de Mar”. En el Capítulo III (Colocación de Gente de Mar)” del operar o seguir operando en el país, una garantía a favor del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, por una suma no menor de cincuenta mil balboas (B/.50 000,00) ni mayor de cien mil balboas(B/.100 000,00), según determine el Ministerio en cada caso particular”⁶.

Sin embargo, podemos precisar que todavía estas “agencias de colocación” de la Gente de Mar carecen de estabilidad y no son sólidas; y esta es una de las razones por la que hay pocos marinos panameños en barcos con bandera nacional; ya que existen restricciones a la hora

6 ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. Decreto Ley N°8 (Del 26 de febrero de 1998). “Por el cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones. Pág.6

de ejecutar las leyes. Por otra parte, la idiosincrasia del aspirante para marinos hoy día no es como antes que era por vocación.

En la actualidad, la gran mayoría de los marinos de nuestro país no quieren hacer campañas en los barcos por tiempos prolongados, debido a los siguientes factores: La separación de familiares o seres queridos por periodos largos; el distanciamiento a bordo con los demás miembros de la tripulación debido a los emporios o a las distintas culturas; fatiga y estrés del personal por la disminución en la cantidad de trabajadores y aumento de tareas que se deben llevar a cabo; períodos de estadía más cortos en puerto, con una disminución en el tiempo de descanso o recreación; entre otras causas. Sin embargo, se nota la ansiedad, por el contrario, de trabajar en tierra, como es el caso, en la Autoridad del Canal de Panamá (ACP); otras instituciones del Estado y compañías privadas.

Todo esto nos demuestra que debemos remediar el problema de la idiosincrasia del marino, proporcionándole capacitación técnica; ya que hoy día la “Gente de Mar” goza de los mismos derechos que los demás trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

EL UNIVERSAL. Mundo Marítimo. El caso de Malta, Panamá, miércoles 26 de julio de del 2000, página C-2.

GACETA OFICIAL. República de Panamá. Ley N°8 de 1925 del 12 de enero. Por el cual se establece el procedimiento para la nacionalización y arqueo de naves y se dictan otras disposiciones. Panamá, 23 de enero de 1925. Número 4562 año XXII.

LA PRENSA. Negocios. Autoridad Marítima quiere naves nuevas. Panamá, martes 18 de junio de 2002, página 27 A.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. Decreto Ley N°7 (De 10 de febrero de 1998). “Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la administración pública y se dictan otras disposiciones” 22 páginas.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. Decreto Ley N°8 (De 26 de febrero de 1998). “Por el cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones” 31 páginas.

PANAMÁ MARÍTIMA HANBOOK 2000. Manual Marítimo de Panamá 2000. Panamá Internacional Publications S.A., 58 páginas.