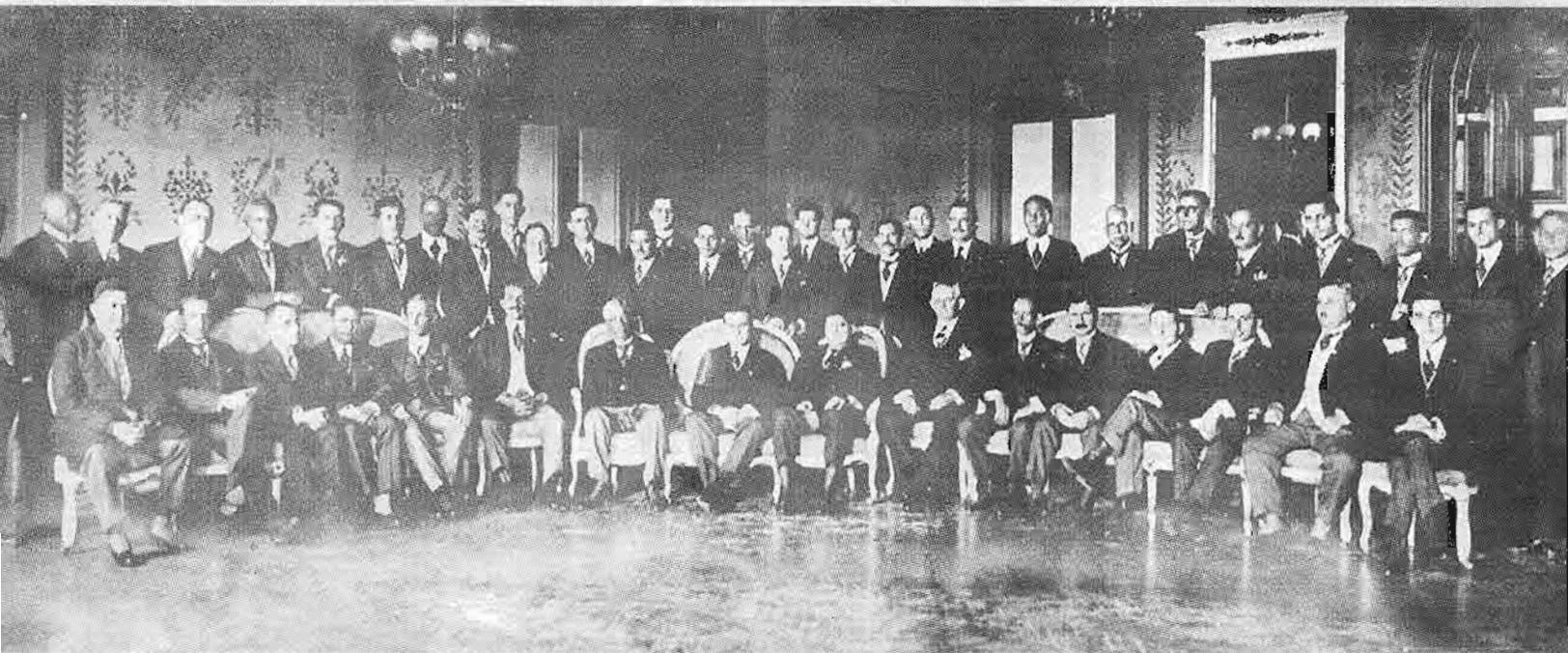


Año 1, Panamá, República de Panamá, N° 3 septiembre de 2002
Revista de la Asamblea Legislativa de Panamá

Debate



HOMENAJE AL CENTENARIO DE LA REPÚBLICA



DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL PERIODO 1924 - 1928

Debate

Consejo Directivo
Directiva de la Asamblea Legislativa

H.L. Carlos R. Alvarado A.
PRESIDENTE

H.L. Alcibiades Vásquez Velásquez
PRIMER VICEPRESIDENTE

H.L. Alberto Magno Castillero
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

José Gómez Nuñez
SECRETARIO GENERAL

Edwin Cabrera
SUBSECRETARIO GENERAL

Jorge Ricardo Fábrega
SUBSECRETARIO GENERAL

Consejo Editorial

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H.L. Lenín Sucre Benjamín
PRESIDENTE

H.L. José I. Blandón
Vicepresidente

H.L. José Luis Fábrega
Secretario

COMISIONADOS

H.L. Francisco Ameglio

H.L. Carlos Alvarado

H.L. Olivia Pomares

H.L. Felipe Cano

DIRECTOR

Harley James Mitchell D.

Asistente del Director
Salvador Sánchez

EDITORA

Ibeth Torres de Martínez

APOYO DE EDICIÓN

H.L.S. Maruja Moreno
Coordinadora

Edwin Cabrera

Rubén Murgas

Álvaro Visuetti

Saúl Quirós P.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Salvador Sánchez

Agapito González

Marta Espino

Marili González



SUMARIO

PRESENTACIÓN

Harley James Mitchell	7
Intervenciones durante el Foro sobre la situación económica del país y sus perspectivas	
Palabras de inauguración del Foro H.L. Rubén Arosemena Valdés	9
Análisis y visión de la economía panameña Licdo. Norberto Delgado Durán	11
Análisis y visión de la economía nacional Licdo. José Galán Ponce	15
El modelo económico neoliberal Licdo. Gabriel Castillo	25
Análisis y visión empresarial de la economía nacional Licdo. Felipe Rodríguez	30
Visión financiera Ing. Luis H. Moreno	34
Política fiscal, sistema tributario y propuesta de simplificación y modernización tributaria Licdo. Ricardo Mirones	38
Convenio para el intercambio de Información Tributaria con Estados Unidos de América Dr. Eduardo Morgan	44
Visión del Comercio Exterior de Panamá Licdo. Melitón Arrocha	50
Funciones y actividades del Ente Regulador de los Servicios Públicos Ing. Alex Arroyo	57
La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor Licdo. René Luciani	60
El Canal de Panamá en la Economía Nacional Dr. Ricaurter Vásquez	66
La Autoridad de la Región Interoceánica en la economía nacional Ing. Alfredo Arias	72
Efectos económicos del Canal en la economía nacional Prof. Humberto Moreno	76
Panamá, Sede Permanente de la Secretaría del Área de Libre Comercio de las Américas Licda. Nivia Roxana Castrellón	81
Globalización, desarrollo y equidad Prof. Juan Jované	86
La situación económica y fiscal de Panamá y su recuperación Dr. Nicolás Ardito Barletta	91
Situación de las finanzas públicas, endeudamiento y riesgo país Licdo. Alvin Weeden Gamboa	98

Tamaño del gobierno y su impacto en la economía Licdo. Carlos Ernesto González Ramírez	104
Experiencia sobre financiamiento en el desarrollo regional John Hastings	107
Política fiscal, presupuesto, gasto público, endeudamiento y riesgo país Licdo. Carlos González	111
Corrupción, democracia y ética Dra. Alma Montenegro de Fletcher	116
El Diálogo Nacional para la Reactivación Económica H.L. José I. Blandón F.	119
Consideraciones en torno al Diálogo Nacional para la Reactivación Económica H.L. Héctor B. Alemán E.	122
La seguridad jurídica y el desarrollo económico Magistrado Adán Arnulfo Arjona	127
Palabras de clausura Licdo. José Gómez Núñez	130
Resumen de las exposiciones del Foro sobre la Situación Económica de Panamá y sus Perspectivas MBA. Merino Ábrego R.	131
Transparencia, crisis institucional y responsabilidad civil del servidor público H.L. Rubén Arosemena Valdés	139
Simón Bolívar: estadista y visionario H.L. Rubén Arosemena Valdés	141
San Felipe como símbolo de la nacionalidad Jorge Conte-Porras	145
Las mujeres panameñas y el Centenario de la República Aracelly De León	150
Blanqueo de capitales Aura G. de Villalaz	154
Panamá y la anfictionía bolivariana (El Congreso de Panamá de 1826 y las Actas Originales) Licdo. Oydén Ortega Durán	157
Enseñanzas de nuestra historia patria Licdo. Raúl Eduardo Cedeño	163
Consideraciones históricas sobre los acontecimientos del 3 de noviembre de 1903 Prof. Rommel Escarreola Palacios	165
Modernización parlamentaria: moda o necesidad Elia del Carmen Guerra Quijano	174
Los retos de la adhesión de Panamá al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional Agapito González Gómez	177
Producción agropecuaria: seguridad alimentaria H.L. Julion César Castillo Gómez	182
Informe de la Asamblea Priscilla Weeden de Miró	184

**La Revista *Debate* saluda a la nueva
Directiva del Parlamento
2002 - 2003**



*H. L. Carlos R. Alvarado A.
Presidente*



*H. L. Alcibiades Vásquez V.
Primer Vice presidente*



*H. L. Alberto Magno Castillero
Segundo Vice presidente*

Presentación

Este tercer número de la Revista DEBATE recoge en su contenido diversos temas, los cuales tienen relevancia para la sociedad panameña. Aquí se desarrollan tópicos de carácter económico que preocupan a la Asamblea Legislativa por ser esta institución una caja de resonancia de los intereses del pueblo panameño.

El lector encontrará en estas páginas las ponencias que se presentaron en el FORO SOBRE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS Y SUS PERSPECTIVAS, que se realizó en el marco de la III Jornada Académica de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa. En ese foro, se trataron tópicos como: Análisis y Visión de la Economía Nacional; Política Fiscal-Sistema Tributario y Propuestas de Simplificación y Modernización Tributaria; El Canal de Panamá y las Áreas revertidas en la Economía Nacional y, finalmente, Política Fiscal-Presupuesto y Gasto Público, Endeudamiento y Riesgo País. Con estas exposiciones y debates la Asamblea Legislativa pretende actualizar a su personal técnico en conocimiento de los problemas más acuciantes de la República en el plano económico. El lector tendrá la oportunidad de orientarse sobre esos temas, aproximándose a la lectura de los

artículos que abordan las diversas temáticas.

En la segunda parte de la revista, se encontrarán artículos relativos a la transparencia y responsabilidad civil.

De manera muy especial, la Revista DEBATE se viste de gala para recibir colaboraciones sobre temas históricos en el marco de la celebración del Centenario de la República. Deseamos destacar de manera especial los artículos titulados: “San Felipe como símbolo de la nacionalidad”; “Las mujeres panameñas y el Centenario de la República” y “Enseñanzas de nuestra historia patria”.

Con la publicación de este nuevo número de la revista, se deja clara la voluntad de cambio y modernización que tiene este órgano del Estado.

El esfuerzo intelectual que se recoge aquí indica que la sociedad panameña tiene altas cifras intelectuales y profesionales, que nos consolidan cada vez más como una nación con un piso social y con un techo intelectual que nos proyecta como pueblo capaz y prometedoro.

EL DIRECTOR

Palabras de inauguración del Foro sobre la Situación Económica del País y sus Perspectivas

H.L. Rubén Arosemena Valdés
ex Presidente de la Asamblea Legislativa

La realización del presente Foro sobre la Situación Económica del País y sus Perspectivas, en el marco de las jornadas académicas que organiza periódicamente la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, no ha podido ser más oportuna y necesaria, ya que la reactivación económica del país es, sin duda, uno de los asuntos centrales de la vida nacional.

Esta tercera jornada académica para asesores legislativos, de acuerdo con el programa que se desarrollará a partir de hoy, permite constituir un foro sobre la situación de la economía en el país, dialogar y exponer diversos puntos de vista sobre aspectos económicos de interés general, como es el caso de la política fiscal, del sistema tributario y las propuestas para su modernización; así mismo, lo relativo al Canal de Panamá, a las áreas revertidas y su contribución al desarrollo económico, así como temas tan importantes, como el Presupuesto de la Nación y el gasto público, el endeudamiento y lo que conocemos como categoría riesgo-país.

También hay que destacar que habrá un espacio para un tema sumamente importante y muy vigente, me refiero al tema de la corrupción, democracia y ética.

Quiero agradecer de antemano a todas las personalidades y especialistas del sector público y del sector privado, que han aceptado participar en el Foro con sus respectivas conferencias; en las mesas redondas, sus aportes, experiencias y enfoques harán que este sea

un Foro de un significativo nivel de análisis, de evaluación de situaciones y caracterizado por su objetividad, respecto a la situación económica nacional.

Dentro del programa que se va a desarrollar, quiero señalar el acierto de propiciar la exposición de visiones diferentes sobre la temática económica, ya que en ello radica, en esencia, el sentido del Foro: la pluralidad de ideas, el debate enriquecedor y constructivo desde distintos ángulos, apreciaciones y convicciones. En esta jornada se expresará la visión sindical, la empresarial, la visión financiera, los puntos de vista del Gobierno Nacional, representado por el Ministro de Economía y Finanzas, así como las intervenciones que harán el Presidente de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas y consultores de INDESA; el Subadministrador de la Autoridad del Canal, el Director de la Autoridad de la Región Interoceánica, el Contralor General de la República, el Magistrado Presidente de la Corte Suprema, la Procuradora de la Administración, representantes de la Universidad de Panamá y los invitados especiales del BID y las Naciones Unidas.

Esta convergencia y calidad de expositores permitirá una actualización de conocimientos, informaciones y enfoques orientados para que el cuerpo asesor parlamentario tenga una panorámica integral de la economía del país y que, al mismo tiempo, sea muy útil para sus tareas técnicas y de apoyo al proceso legislativo

que, como todos sabemos, se entrelazan en muchas ocasiones con la realidad económica de la Nación.

Queremos agradecer muy especialmente al BID, por su apoyo en este evento, ya que este se desarrolla en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre dicha institución y la Asamblea Legislativa.

Estimados amigos y amigas, esta Tercera Jornada Académica Especializada, en esta ocasión en asuntos económicos, responde también al compromiso que adquirí el pasado 1 de septiembre, cuando asumí el cargo de Presidente de la Asamblea Legislativa.

Si bien lo que caracteriza al Órgano Legislativo es su composición multipartidista y ante la ciudadanía adquiere mayor relevancia el debate plenario, la Asamblea también tiene la misión legislativa, de idéntica importancia y jerarquía, de abrir amplios espacios para el ejercicio democrático de la sociedad; ello implica propiciar el diálogo, la consulta, el libre juego de las ideas, la participación y la búsqueda de consensos en el proceso de elaboración de las leyes nacionales. El objetivo es institucionalizar y profundizar estos cometidos parlamentarios y que tanto los ciudadanos como la sociedad civil organizada, posea vasos comunicantes y fluidos con nuestra Institución, de modo que sea mucho más certera nuestra responsabilidad de legislar y mucho más abierta la Asamblea Legislativa a la sociedad panameña.

La consulta y la participación en el proceso de aprobación de las leyes enriquece sus contenidos, los ajusta a lo que es lo más conveniente para el conjunto social, para el interés general de la Nación y garantiza que los actores sociales puedan introducir en las diversas instancias del debate sus puntos de vista, argumentos e intereses. De esta forma, las Comisiones Permanentes tienen un amplio espacio para desarrollar este estilo, si se quiere llamar así, y lograr una eficaz legislación nacional; igualmente, por el carácter de complejidad y de interés nacional de determinada ley, también el Pleno Legislativo debe tener la flexibilidad y amplitud para que la sociedad pueda expresarse. Un Parlamento animado de esta dinámica institucionalizada, la consulta y el diálogo, genera a mi entender una conducta consistente para cumplir el mandato constitucional que tiene la Asamblea Legislativa.

Me complace, como Presidente de este Órgano del Estado, inaugurar la Tercera Jornada Académica y el Foro sobre la Situación Económica del País, con la certeza de que será un encuentro de ideas, análisis y perspectivas, muy enriquecedor y trascendente. Éxitos a todos ustedes en esta jornada que hoy inicia y nuestro agradecimiento a los conferencistas e invitados especiales por su presencia.

Análisis y visión de la economía panameña

Licdo. Norberto Delgado Durán
Ministro de Economía y Finanzas

Para facilitar la comprensión del tema, he dividido el contenido de esta presentación en cuatro partes. En primer lugar, haré una breve descripción de las condiciones económicas actuales. Posteriormente, analizaremos las razones que explican este desempeño económico y la política económica que hemos impulsado, para concluir con las perspectivas del desarrollo de Panamá, a corto y a mediano plazo, que estoy seguro que con muchos de ustedes compartimos.

1. LA CONDICIÓN ECONÓMICA ACTUAL

La evolución de la economía panameña durante los dos últimos años, entre el 2000 y 2001, ha sido de estabilidad macrofiscal, acompañada de un ajuste económico con una desaceleración del crecimiento, que ha afectado tanto al sector público como al privado. De acuerdo con la Contraloría General de la República, el crecimiento económico para el año 2000 fue de 2.7% y al cierre del año 2001 fue de 0.3%. El efecto más importante fue la caída de la demanda interna, que a su vez causó un deterioro en el mercado de trabajo y una disminución importante en los ingresos fiscales, con efectos directos sobre la inversión pública y el servicio de la deuda.

Pese a esta situación, los sectores dinámicos de la economía sostuvieron las exportaciones de bienes y servicios. Hasta septiembre se registró un crecimiento de las exportaciones cercano al 6%, pero en el último trimestre bajó considerablemente por los efectos de los hechos del 11 de septiembre, al reducirse las exportaciones de banano y la desaceleración el crecimiento en las exportaciones de los puertos, del Canal, del transporte aéreo y del turismo, lo que redujo el crecimiento de las exportaciones totales al cierre del año a un 3.8%.

No obstante, el gasto de turistas creció 8.7%, mientras que las exportaciones de camarones se han recuperado a un nivel de 18% de crecimiento y se ha

registrado un importante aumento en las exportaciones de pescado, ganado vacuno y de otros bienes no tradicionales a niveles significativos.

Se dio, además, una reducción de más de 250 millones de déficit, en cuenta corriente en la balanza de pagos, y el déficit fiscal se mantuvo en un rango aceptable.

2. ANÁLISIS DE LAS RAZONES QUE EXPLICAN EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

En el desempeño económico se reflejan los choques externos e internos que afectaron la actividad económica, que comenzaron a sentirse desde mediados de 1998 y que provocaron la desaceleración interna de la economía.

Como todos sabemos la desaceleración de la economía es de escala mundial. Estados Unidos cayó en una pequeña recesión, agudizada por los hechos del 11 de septiembre; Japón está inmerso en un profundo problema en torno al crédito a sus corporaciones y sus efectos en la banca privada japonesa; Asia, en su conjunto, enfrenta problemas de mercado; y Europa, impulsando su nueva moneda (el euro), también sufre una contracción en su crecimiento que se refleja en Alemania con un déficit fiscal para el año 2001 superior a un 2.5%.

En el ámbito interno, resaltan algunos hechos como el efecto del retiro de las bases norteamericanas (que redujo los ingresos netos de exportación en más de US\$160 millones); al destinar más de US\$200 millones anuales a financiar las variaciones en el precio del petróleo; la terminación de megaproyectos de infraestructura (puertos, hospitales y carreteras públicas y privadas) que coyunturalmente impulsaron la inversión muy por encima del promedio histórico. El efecto de esta desaceleración del crédito bancario (de 20% en 1998, a 7% en el 2001), contrajo la demanda, ya que el crédito al comercio solo creció al 1%, y al consumo personal en un 3.7%.

El proceso de ajuste para reducir el exceso de

inversión en inventarios del sector comercial, cierta desaceleración en las exportaciones y el aumento de las transferencias al exterior, producto de las privatizaciones y del servicio de la deuda externa se suman negativamente a este contexto.

Otros hechos, como los desequilibrios que produjo la crisis empresarial centrada en el grupo ADELAG, Providence (Estrella Mar), el Banco DISA y otros, crearon desconfianza a nivel del crédito corporativo hacia el sector empresarial interno, con sus secuelas en financiamientos del sector.

Esta coyuntura cíclica es diferente a la situación económica entre 1996 y 1998, cuando hubo factores externos positivos como un bajo precio del petróleo (el crudo alcanzó a precio de US\$10 por barril durante varios meses); el impulso del crecimiento del crédito al consumo; el significativo aumento de la inversión privada de empresas internacionales en función de las privatizaciones y las concesiones que se efectuaron en este período.

Al estudiar la economía panameña en su evolución “estructural” y “coyuntural”, cuando hay un choque negativo la economía tiene un crecimiento menor que la tendencia, pero posteriormente se reactiva, lo cual esperamos que ocurra en el segundo trimestre del presente año.

Las políticas monetarias impulsadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos, que ha decidido mantener por un período prolongado las bajas tasas de interés y algunos otros indicadores en relación con el consumo al menor, hacen prever que los Estados Unidos saldrá de la desaceleración en el segundo trimestre del presente año, y recuperará un crecimiento moderado sostenido en los años siguientes, lo que crea para Panamá un entorno externo favorable para su recuperación.

Hubo algunos indicios de que el proceso de ajustes finalizaría a principios del último trimestre del año, como el aumento del ITBM de ventas en el mes de septiembre; sin embargo, el choque externo originado en Estados Unidos en el mes de septiembre retrasó la recuperación de la economía nacional.

Este rezago es aún evidente en el sector bancario que, al ajustar su cartera de crédito, confronta problemas de morosidad, sumado a los efectos de la implementación

de las normas de Basilea a partir del año 2001, y de los menores ingresos por sus inversiones financieras de corto plazo. En búsqueda de una posición más sólida, el sector incrementó sus reservas o aportes de capital y condicionó el crecimiento de su cartera de crédito a un riguroso análisis de la demanda por financiamiento, lo que lo contrajo.

Otras variables con ajustes retrasados, son los ingresos tributarios y el empleo. En el primer caso, el impuesto sobre la renta se verá afectado durante el año 2002 al registrarse la reducción de ganancias en el año 2001. La disminución de inventarios paralizó por un tiempo las importaciones, afectando el rendimiento del impuesto de importación y su ITBM y, a su vez, por la contracción de la demanda interna, el ITBM al consumo. En cuanto al empleo y como efecto directo de la caída de la demanda interna, se contrajo en términos proporcionales a ésta, en particular en el comercio y en menor medida en el sector primario de la economía.

3. LA POLÍTICA ECONÓMICA

Con la desaceleración económica del año 2001, y la consecuente caída de los ingresos fiscales, las medidas de política económica se concentraron en acciones de reactivación y control de déficit fiscal al no existir, como ya sabemos, instrumentos de política monetaria, como la emisión de moneda o el uso de la Banca Central, que es el caso de Panamá.

La falta de demanda efectiva, producto de los choques externos e internos, se podría compensar en el corto plazo mediante la expansión del crédito, una mayor inversión privada o un gasto público elevado, preferiblemente de inversión. Las dos primeras variables están afectadas por las circunstancias coyunturales, como por ejemplo que la banca posea recursos, pero no existen proyectos sólidos para financiar. A la vez, las expectativas negativas inciden en los proyectos de inversión privada al debilitarse la demanda por parte del mercado.

El Estado debe ser cauteloso en materia del gasto público, para sostener un cuadro macrofiscal estable. La experiencia en nuestro país es que el gasto público, en particular el de inversiones, ha sido pro cíclico; es decir, que el sector público recorta el gasto cuando los ingresos fiscales caen como consecuencia del bajo nivel de actividad

económica. Sin embargo, durante el año 2001, el Gobierno Nacional respondió en forma pro activa (anticíclica), al formular un programa de reactivación económica con la participación de los gremios empresariales, que incluyó una línea de financiamiento del Banco Nacional de Panamá, por US\$200 millones para apalancar el crédito al sector bancario; un programa de empleo inmediato de US\$20 millones, y medidas de corto y mediano plazo en el sector primario para salir de la desaceleración económica y sostener la demanda. De igual manera se hizo un esfuerzo para reforzar el gasto de inversión pública, en particular en el segundo semestre, que incluyó la aceleración de los proyectos de inversiones y se dio prioridad al gasto de inversión sobre el gasto corriente.

Por otro lado, para mantener el nivel de inversiones, el Gobierno Nacional procuró compensar la baja de los ingresos tributarios e incluso flexibilizó el déficit fiscal, que se reprogramó a un nivel superior dentro de un rango aceptable. En función de lo señalado se implementó una política de equilibrio, se trató de sostener la demanda interna sin aumentar más allá de dos puntos el déficit fiscal; esta política se manejó mediante el control del gasto público, racionalizándolo y conteniéndolo cuando fue necesario. Adicionalmente, se implementó un severo programa de cobro de impuestos y de mejoras en materia de información para la administración tributaria y se promulgó una ley de moratoria, la que generó ingresos para el año de 2001, de 14 millones de balboas con proyecciones para mayores ingresos en el año 2002.

Panamá maneja su deuda externa en el mercado internacional de capitales; lo hace con base en las condiciones de estabilidad macroeconómica que su estructura financiera le permite. El hecho de ser un país dolarizado hace casi 100 años, sumado a una tradición y cuidadosa política fiscal, le permiten mantener abiertos los mercados financieros.

Es necesario comprender que este manejo vital, dado el alto nivel relativo de la deuda pública panameña, frente a un ambiente internacional coyunturalmente difícil en los mercados financieros que atienden a países emergentes. El manejo adecuado de la deuda pública, el control del déficit dentro de un nivel programado, la reducción de la

relación deuda externa-Producto Interno Bruto, un sistema monetario-financiero de ajustes automáticos y las nuevas medidas de regulación, sostienen y permiten una evaluación positiva por parte del mercado, que serán mejores aun si logramos sacar adelante en el Diálogo Nacional, la optimización del uso del Fondo Fiduciario, las Leyes Marco de límites y disminución de la deuda pública y de gastos de funcionamiento.

Es importante destacar las políticas para el fortalecimiento del mercado financiero interno, con el cual el Gobierno quiere impulsar la sustitución de financiamientos externos por internos, a precio de mercado, de tal forma que paulatinamente disminuyan las transferencias al exterior por conceptos de intereses y de capital, mejorando la masa monetaria en circulación y posibilitando a la inversión nacional, rentabilidad en este mercado.

En el "Plan Actualizado de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano, 2001", el Gobierno Nacional amplía la propuesta económica presentada en el año 2000. El principio fundamental que lo sustenta es el respaldo a una economía de mercado, una política fiscal equilibrada, además de estabilidad macroeconómica y jurídica.

El programa incluye, como uno de los elementos prioritarios, un programa fiscal-financiero, que comprende:

1. Leyes de topes de gastos de funcionamiento y de endeudamiento público en relación con crecimiento del Producto Interno Bruto.
2. Uso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo para la compra o prepago de la deuda externa, con el propósito de optimizar el rendimiento de esos recursos financieros y para financiar proyectos de inversión social productiva y de infraestructura.
3. Una reforma tributaria para mejorar la equidad y neutralidad del sistema impositivo y aumentar los ingresos fiscales mediante la aplicación de la base imponible del ITBM a servicios (excluyendo los servicios de los grupos de bajos ingresos), introducción de un impuesto mínimo a la renta (para compensar el efecto de una serie de exclusiones e incentivos fiscales), y reducción del impuesto sobre la renta a los asalariados.

4. Uso de tierras de la ARI, para respaldar o financiar megaproyectos de inversión, de infraestructura o sociales, mediante mecanismo de dación en pago.

Un programa de esta naturaleza resolverá a mediano plazo el problema fiscal- financiero del sector público, generando ahorros destinados a la inversión y creará las condiciones para lograr el "grado de inversión país" en la calificación de Panamá, que a su vez permitiría la reestructuración de la deuda pública en mejores condiciones y el incremento de la inversión directa externa, todos factores de desarrollo económico que serán la base que nos permitirá, en forma sostenida, solucionar los problemas endémicos del desempleo en Panamá.

Sumado a lo anterior, la política de apertura de nuevos mercados, de reconversión de los sectores primarios y secundarios, del impulso a las exportaciones de bienes y servicios, y a una revisión de nuestro sistema de educación y de seguridad social, nos permitirán consolidar en el mediano plazo un desarrollo económico alto que nos dé soluciones a los problemas de distribución de la riqueza y de índices deseables de desarrollo humano.

Es ampliamente conocido que estamos desarrollando el Diálogo Nacional para la Reactivación Económica, en el que participan representantes del sector laboral, empresarial y de los partidos políticos, en conjunto con el Gobierno Nacional, para discutir diversos aspectos de la política económica en busca de un proyecto de Estado sobre esta materia. Paralelamente, se están analizando mediante diálogos similares la reforma al Seguro Social y a la educación, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta dinámica tiene la ventaja que el análisis involucra los reales intereses de la sociedad en su conjunto en que se consideran elementos técnicos que acercan a las partes a la razón, lo que a su vez permite, si se superan los dogmas y sectarismos, encontrar soluciones consensuadas que representen el verdadero interés nacional.

Mi experiencia en el Diálogo Nacional es positiva. Estamos conociendo en conjunto y con mayor amplitud las variables del complejo ámbito de la política económica y esto nos permite participar a todos en la búsqueda de respuestas concretas a los problemas que enfrentamos. Consideramos que hemos avanzado significativamente en

uno de los principales temas relacionados con las finanzas públicas, del cual a la brevedad deberemos entregarle al país soluciones para entrar a los temas como son el desempleo y el desarrollo económico en general.

4. PERSPECTIVAS

Es difícil dar pronósticos de crecimiento, por los altos niveles de riesgos e incertidumbres que actualmente existen en la economía mundial, así como también por las condiciones propias de nuestra economía. Sin embargo, existen razones concretas para mirar el 2002 con optimismo.

Para este año hemos proyectado un crecimiento de la economía entre 1% y 1.5% con una inflación estimada de 0.5%. Creemos que esta proyección del crecimiento del PIB, es conservadora y se sustenta en los siguientes supuestos y observaciones:

- Aspectos externos. Durante el año 2002, se espera una recuperación gradual de la economía de los Estados Unidos, que tendrá efectos positivos en la economía mundial y en la demanda externa de nuestros productos y servicios de exportación.

- En lo doméstico. En cuanto a la oferta productiva, se prevé una recuperación en varios sectores, como el agropecuario, debido a la dinámica de las exportaciones no tradicionales; del comercio, en vista de que ha concluido su periodo de ajuste de inventario; y del transporte aéreo, con la normalización de los vuelos internacionales. Se espera que entre los sectores más dinámicos estén los vinculados al turismo, a la actividad financiera, a las telecomunicaciones, a los puertos y a la construcción con base en los proyectos privados y públicos en carpeta.

- Mantendremos el gasto público controlado, a un nivel que no será menor al ejecutado en el año 2001, con mayor énfasis en la inversión pública.

- La cartera de proyectos de infraestructura, públicos y privados, que se deben desarrollar en los próximos tres años, es por un total de cerca de US\$.2,500 millones. Entre estos proyectos que representan tanto inversión extranjera como interna, es importante destacar la construcción de la Represa Estí, el segundo puente sobre el Canal, la línea de transmisión de Guasquita-Panamá,

la construcción de varios centros comerciales, el inicio del "Acuario del Mundo" diseñado por el reconocido arquitecto internacional Frank Gehry, la continuación del programa de inversión del Canal por más de US\$.150 millones al año y de varios proyectos eléctricos y de expansión en el sector portuario.

- Para mejorar el clima de inversión interno, Panamá resolvió satisfactoriamente su salida de las listas negras como la del GAFI, y está pendiente la OCDE y la gestión para lograr que nos levanten las sanciones a las transacciones financieras con Panamá que mantienen países como México, Argentina, Venezuela y otros que paulatinamente nos hacen perder competitividad y que atentan, si se generaliza, contra el Centro Financiero Internacional de Panamá. Está pendiente la solicitud del gobierno de Estados Unidos lograr un convenio de información tributaria destinada a perseguir el delito fiscal. El Estado panameño, es decir, todos, debemos enfrentar los problemas pendientes sobre esta materia, con inteligencia, voluntad y solamente pensando en el superior interés del país, para lo cual, es indispensable que los intereses sectoriales no estén en contraposición con el interés nacional.

- La nueva Ley de transparencia de la información pública contribuirá a disminuir la percepción de corrupción. En este sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas está concluyendo la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) que, sin duda alguna, contribuirá a una mayor transparencia y disponibilidad de la información oportuna de las finanzas públicas.

- Se continuarán impulsando los tratados de libre comercio como mecanismos para acceder a nuevos mercados. El 6 de marzo se firmará con la República de El Salvador e inmediatamente el 25 se iniciarán conversaciones con los Estados Unidos de América.

- Si la economía de los Estados Unidos se recupera más rápido y si crece a tasas más altas de lo que estimamos y si logramos resultados concretos en el Diálogo Nacional sobre el uso del Fondo Fiduciario y la Reforma Fiscal, deberíamos proyectar un crecimiento del

PIB, mayor del 3% para el año 2002.

- Más allá del 2002, a mediano plazo, el potencial y las perspectivas de crecimiento económico son muy buenas. Solamente un proyecto como la posible expansión del Canal de Panamá, dará en el mediano plazo un impulso importante en el crecimiento de nuestro país.

- Panamá se está posesionando favorablemente en las exportaciones de servicios de alta tecnología, usando las instalaciones de fibra óptica recién terminadas. Se harán viables las exportaciones ligadas a los centros de llamadas, ya que existen varios proyectos en gestión ligados a esta actividad (back-office) por empresas internacionales.

La gestión que realiza la ARI se concretará mediante el desarrollo de las instalaciones en las áreas revertidas en el complejo de Howard, la zona económica especial, en el sector turismo en el área de Amador, con base en los planes maestros estructurados para este fin y en el fomento de actividades industriales complementarias a los centros multimodales y a la actividad marítima. La Zona Libre de Colón y las actividades relacionadas con ella, se beneficiarán de la expansión de la infraestructura del servicio del sector marítimo y comenzarán a sentir los beneficios en sus exportaciones del incremento de las actividades multimodales del transporte.

Para concluir, quiero hacer énfasis en que el escenario anterior nos hace pensar, con fundamento, que tasas de crecimiento arriba del 5% son factibles y sustentables, que resisten los ciclos negativos de todo proceso económico y que la distribución de los beneficios de este crecimiento se traduzca en más empleo, con un fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa.

Debemos hacer realidad el desarrollo económico como base para el desarrollo social, lo que incluye la participación plena del panameño común en el desarrollo de la sociedad. El desarrollo en función social depende de la equidad, la neutralidad del sistema económico, la inversión social y la participación equitativa de todos los ciudadanos en los beneficios de este desarrollo.

Los invito a recordar y proyectar lo que realmente somos, "un país de oportunidades".

Análisis y visión de la economía nacional

Licdo. José Galán Ponce
Economista

En primer lugar voy a presentar una visión muy general de la situación económica en su contexto internacional, y después entraré en cuatro puntos, que me parecen relevantes, de la coyuntura económica y la situación bancaria. En segundo lugar, la situación fiscal y del presupuesto y por último, tocaré dos temas que son muy importantes para el país: los Tratados de Libre Comercio, proceso en el cual estamos caminando a un paso muy acelerado y un análisis de la situación del empleo, que nos permita apreciar con mayor amplitud el fenómeno del desempleo que vive el país.

Hay una dificultad para hacer análisis económicos en este momento, recientemente hubo una tertulia-almuerzo con distinguidos economistas del Instituto de Tecnología de Massachusetts, en la que participaban premios Nobel, entre ellos, Samuelson, Solow, Modigliani, Dornbush, Rugman y otros, quienes llegaron a la conclusión de que el análisis económico de aquí en adelante se iba a complicar, porque hay una variable que los economistas no hemos manejado, se introduce en el análisis económico y que se llama variable "miedo", la cual forma parte del análisis económico y los economistas no estamos entrenados para manejar esa variable.

En el contexto externo, venimos de un mundo que tenemos que reevaluarlo como un mundo algo así como de Alicia en el país de las maravillas, eso fue en las décadas de los años 90, cuando hubo un desarrollo impresionante en la tecnología, sobre todo en la capacidad de procesar información y de intercambiar comunicación a través de la tecnología últimamente desarrollada. Recordemos que viene el despertar de los tigres: Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, y que aparecen nuevos jugadores importantes en los casos de China, Malasia, Tailandia e Indonesia; surgen, pues, nuevos jugadores algunos de ellos tan importantes como China; que todos los pronósticos económicos tienden a coincidir que en

los próximos cinco o diez años, China va a ser la economía más importante del mundo asiático, y va a reemplazar en esta función a países como Japón.

En la década del 90, se producen fenómenos que debemos tener presentes, como la caída del muro de Berlín, la caída del imperio soviético, y ambas cosas significan la terminación de varias décadas de una guerra fría, que implicaba inversiones de recursos económicos, a nivel mundial. Los Estados Unidos obtienen una victoria definitiva en el Golfo Pérsico, un triunfo muy importante desde el punto de vista geopolítico; se profundizan las políticas promercado y a nivel universal, y todo esto produce lo que algunos economistas han llamado dividendos de paz. Sin embargo, cuando está por terminar la década de los 90 y comenzar la primera del 2000, se producen algunos efectos que auguraban una crisis económica a nivel mundial. En primer lugar, una crisis asiática muy profunda en esos tigres, como los veíamos en la década anterior, que se produce en 1987 o a partir del 87 y del 88. Hay que observar que una variable común en estos casos de crisis, es la existencia de una profunda corrupción y de un manejo equivocado de las políticas económicas. Se da una crisis rusa posteriormente, que es el reflejo de una corrupción mas marcada que en los otros países.

Latinoamérica, México, Brasil y recientemente Argentina, entran también a finales de los 90 y comienzo de los 2000, en profunda crisis, en la cual los miles de millones de fortuna personal del ex Presidente Menem, indican que la corrupción estuvo presente en esas situaciones de crisis económicas. Se produce un sobrecalentamiento en la economía norteamericana, principalmente por la burbuja especulativa, que se había hecho sobre todo a la industria tecnológica.

Al inicio del 2000, Estados Unidos, que había sido la principal locomotora del crecimiento mundial, comienza

a presentar síntomas de fatiga en ese incremento; Japón está enmarcado en una crisis estructural muy profunda, ya que es una sociedad gerontocrática, cuya dirigencia no entiende los conceptos de las modernas políticas económicas, que mantiene artificialmente funcionando los bancos con subsidios, para que subsidien a sus industrias, y en este momento, no tiene más capacidad para seguir subsidiando; caso inverso al de China, que subsidió a su industria para que fuera competitiva, pero con un crecimiento del 7% o el 8% tiene cómo cubrir los subsidios e iniciar la década con una economía más sana. Europa está bien, pero es poco dinámica.

A comienzos del año 2001, en todos los países del mundo se estaban haciendo revisiones en las previsiones de crecimiento y se preveía una desaceleración, desde el año pasado y una eventual recesión en la economía mundial.

El 11 de septiembre hubo un cambio profundo que define la palabra terror, con un impacto inmediato de la profundización de las tendencias recesivas. Todos los analistas privados, universitarios, organismos internacionales, revisaron sus proyecciones de crecimiento económico, pero con miedo y con un horizonte incierto. Ya han pasado más de cinco meses de los actos del 11 de septiembre, los analistas han dejado un poco el miedo por una cierta aprehensión. Todavía no sabemos qué va a pasar en el mundo del terrorismo. Nos preocupa que cada vez que el presidente Bush habla, se refiere a que va a ser una lucha prolongada. La incertidumbre de las dos mentalidades guerreras del Medio Oriente, por un lado Sharon y por el otro Arafat, mantienen al mundo todavía con gran preocupación frente a lo que es ahora la lucha antiterrorista. La semana pasada, cientos de norteamericanos desembarcaron en Filipinas y el presidente de México ofrece ayuda a Aznar para combatir a ETA en España.

Hay una incertidumbre que todavía está pesando en los proyectos económicos a nivel mundial. Los analistas prevén una recuperación de la economía mundial, para mediados del 2002, aunque habrá algunas industrias que parece que saldrán mortalmente heridas de esta recesión, como el caso de la industria de la aviación, del turismo, de los seguros y el supuesto que hacen los analistas,

para prever esta recuperación a mediados del año 2002, o a partir del año 2002, supone que habrá un relativo control del terrorismo.

Panamá en los años 90, inicia un proceso de una rápida recuperación con democratización, después de venir de una profunda crisis económica, que se da a partir de 1987 con cierres bancarios, bloqueo de los Estados Unidos, y la invasión. Hay una alta capacidad instalada, la economía había caído un 20% y había capacidad de producción. Existía capacidad instalada, maquinaria, edificios, mano de obra, y acceso al mercado de materia prima, que permitieron esa recuperación acelerada. Hubo un flujo importante de divisas hacia el país, en los cuatro primeros años de la década del 90; por ejemplo, regresaron al país cien millones de balboas mensuales de capital privado.

En cuanto al contexto externo, era favorable una economía tecnológica de alto crecimiento, con el liderazgo norteamericano, pero en los años 2000 comienza a darse una desaceleración o una tendencia hacia la recesión en la economía nacional.

El retiro de las bases sin la correspondiente contrapartida, todos los estudios que se han realizado al respecto indican, que las bases militares eran un mal uso, desde el punto de vista económico, de esos territorios; sin embargo, el retiro de ellas y la ruptura de esa fuente de ingreso, que el Ministro decía que eran 160 millones de balboas, el último año, pero este es un proceso que venía hace cinco años cuando eran 500 millones de balboas, y han quedado reducidos a 120, o sea, hay unos 380 millones de balboas que progresivamente se han ido perdiendo.

El potencial de esas áreas para generar ingresos económicos al país, es varias veces esa cantidad; no obstante, lo que perdimos es seguro y lo que podremos generar es probable. Por otra parte, la caída importante en las inversiones extranjeras y no solo por los errores del cálculo del Fondo Monetario Internacional, que cometió barbaridades al analizar la balanza de pago de Panamá. El Fondo cada vez se equivoca más y, desgraciadamente, se equivoca en casos como el de Argentina, con consejos políticos equivocados, haberles exigido un déficit cero en

una economía recesiva, creo que es el principal factor responsable junto a la corrupción de lo que está padeciendo ese país.

Las caídas en inversiones extranjeras, porque sencillamente el Fondo registró que cuando el Canal pasara a manos panameñas, disminuiría la inversión extranjera; en términos físicos no pasó nada, pero el registro de ellos dice que hay alrededor de 400 millones de balboas menos de inversiones extranjeras. También terminaron los procesos de privatización y concesiones que significaron grandes flujos de capital de más de mil millones de balboas en 1997 y 1998 para la economía del país. Se terminan grandes proyectos, los corredores, la primera etapa de la carretera a Colón, la ampliación de la Carretera Interamericana incluyendo el puente sobre el Canal, etc., grandes proyectos que no fueron reemplazados por otros de similitud en cuanto a dimensión. Por otra parte, el país vive el agobio de un período político prolongado; normalmente en los países se habla de un año político, que es cuando hay elección, y nunca son buenos en sus resultados económicos, porque crean incertidumbre.

Venimos de un período político, que comenzó cuando el presidente Pérez Balladares fue a la campaña para la reelección y que todavía parece continuar. El actual gobierno cometió dos errores fundamentales y es que no reconoció oportunamente ni la crisis fiscal ni la recesión económica. Siguió haciendo proyecciones, basado en su discurso de que había una breve desaceleración, pero que la recuperación estaba a la vuelta de la esquina, prueba de eso es que el presupuesto rechazado suponía un incremento del 13% en los ingresos corrientes.

Pienso que continúa esa desaceleración; en este momento, hay una caída importante en el consumo, en primer lugar, por el nivel del desempleo creciente que existe en el país y, en segundo lugar, por la disminución en el nivel de riquezas.

Hace un año y medio las personas que tenían cuenta de ahorro ganaban 4 ½ %, 5% y hasta un 5 ½ % y ahora ganan 2 ½ %, los que tenían depósitos a plazo fijo ganaban 7% y 8% ahora ganan 3% y 4%. Eso ha afectado las decisiones de consumo, tanto al nivel de los sectores

que han perdido su desempleo, como de los sectores que tenían algunas reservas para gastar. Ha habido una caída en las inversiones, por la situación fiscal que existe, por la falta de seguridad jurídica acentuada en las semanas recientes y por los escándalos de corrupción. Hay una contracción en el crecimiento del financiamiento bancario, y terribles experiencias empresariales que se han dado en el último año, y que fueron mencionadas anteriormente, Estrella Mar, ADELAG, DISA, etc.

El efecto directo del terrorismo en Panamá, afectó el movimiento en el Canal, en un número de barcos en toneladas, en peajes y ahora el Canal se impacta directamente a la economía, sobre todo por los pagos que hace al gobierno nacional. Septiembre no cayó, porque los barcos habían salido, pero octubre y noviembre, tienen un impacto negativo en los puertos y en toda la industria turística mundial en los flujos turísticos hacia el país. Prevemos una posible recesión por un año más, por lo menos, en el 2002, si hay algún tipo de repunte económico podríamos esperarlo solo al final del año.

Le aconsejamos a los empresarios, públicos y privados, que hagan presupuestos optimistas, pero con un plan B, ya que si no se cumplen estos supuestos optimistas hay que estar preparado.

Las presiones externas son inevitables y la situación fiscal podría estrecharse progresivamente hacia finales del año 2001; se inyectó algo de liquidez en el sistema de las compras de empresas, me refiero particularmente a cervecerías.

Sin embargo, una actitud como la de los españoles fue extraordinariamente inteligente y positiva; ellos se dieron cuenta que con una Europa, un día, su industria automovilística no podría competir con Mercedes Benz, Volvo y BMW, entonces vendieron sus industrias automovilísticas a estos grandes consorcios, y con la plata de las ventas, comenzaron a invertir en turismo; hoy día las cadenas hoteleras más importantes en el mundo, son españolas, por un lado desnacionalizaron y por el otro lado transnacionalizaron sus capitales al ir a una industria competitiva a nivel mundial.

Voy a tratar cuatro variables en particular, la situación bancaria, la recuperación de la economía, en el corto

plazo, depende quizás más de las políticas crediticias en los bancos, que de la política fiscal. La calidad de la cartera en los bancos se ha caído, eso ha creado la necesidad de producir, ajustes en los balances bancarios. Hay cesaciones de pagos importantes, y pueden sufrir presiones externas, como los efectos de los tratados con los Estados Unidos, cuyo contenido no acabamos de dilucidar y por lo tanto no podemos analizar; así como los efectos de amenazas sobre la integración financiera del país con el resto de la economía. En cuanto a los activos líquidos, en el último año hasta octubre de 2001, caen los depósitos, sin embargo, fortalecen su patrimonio muy levemente. Los bancos han registrado la situación de crisis que existe en el sector empresarial y, por lo tanto, las provisiones para cuentas malas que, en octubre de 1999 eran 71 millones de balboas, se duplican en dos años y en octubre del 2001, son 155 millones de balboas en reservas. Sin embargo, las utilidades netas cayeron en el último año, pero el sistema está previendo con reservas importantes para cuentas malas. Considero que es la aceptación de una realidad inevitable que el nivel de morosidad va a aumentar en la economía nacional.

¿Qué tan importante es el crédito en Panamá? Si nosotros vemos la relación entre el monto del crédito y el tamaño de la economía por el Producto Interno Bruto en Panamá es de 120% si quitamos BLADDEX, porque es un banco que hace fundamentalmente operaciones en el extranjero, todavía sigue siendo de 113%, o sea, que por cada dólar de producción en el país hay B/.1.13 de financiamiento. En Colombia, sólo hay 0.19 centavos, en El Salvador sólo 0.39, en Perú hay 0.17 y en México 0.16 por cada dólar de producción.

En Panamá tenemos una relación que es mucho más comparable con la de un país altamente desarrollado como los Estados Unidos, donde hay B/.1.60 de crédito por un dólar, por cada dólar de producción en América Latina estamos con una cifra arriba del 100%. Yo diría que es bueno y es malo. Es bueno, porque significa que el país cuenta con un financiamiento importante y abundante; y es malo, porque si se viene una apretazón del crédito bancario, afecta en forma muy importante todos los niveles de la economía nacional.

El sistema bancario panameño tiene una exposición elevada, y este ha sido su gran aporte a la economía nacional, pero puede ser su debilidad más importante; sus indicadores básicos son superiores a las de los otros países, aunque se percibe un deterioro a través del tiempo. Dos puntos centrales es el esfuerzo de la Superintendencia por evitar contagios, que significa que si un banco tiene problemas, esto puede afectar a otros y la aceptación de que estamos en un período en que los bancos tienen que ajustar sus balances, tienen que reconocer menos pérdidas y mayores partidas para cuentas incobrables.

El deterioro en las carteras de créditos puede producir un apretón crediticio y una desaceleración en la economía. Sugerimos seguirle la pista al sistema bancario, ya que puede tener efectos impactantes. En cuanto a las finanzas públicas, creo que más que números hay que tener conciencia de los problemas estructurales de las finanzas públicas, o sea, la economía a precio corriente al 4% ó 4.4% entre 1995 y el 2001, los ingresos corrientes aumentaron en 5.1%; sin embargo, los ingresos tributarios crecieron a solo 1% al año, o sea, con una economía que crecían 4.4%, los tributos crecían en solo 1.7% y los no tributarios crecían al 11% a tal punto que los tributarios al representar el 66% pasaron a sustituir solo el 53% de los ingresos corrientes.

En los no tributarios, peajes, dividendos y pagos del servicio del Canal, el Fondo Fiduciario, sus intereses y transferencias, los dividendos de las empresas de energía y comunicaciones, ingresos por concesiones, tasas de sociedades anónimas, Registro Público, esto fue lo que creció al 11%, sobre todo por el impacto que se produce en el Canal, y que, por lo tanto, paga dividendos al Estado panameño, paga tonelaje, por cada tonelada que cruza el Canal hay un pago al gobierno panameño, paga dividendos como propietario de la empresa del Canal y por servicios públicos; entonces, es allí donde se dio el gran crecimiento; pero desde el punto de vista de nuestra estructura tributaria, los ingresos están creciendo a un 1% ante una economía que crece a un 4.4%; es un problema estructural, fundamental de las finanzas públicas, con un gran impacto, por supuesto, en las perspectivas de la economía nacional.

Hay una ley de presupuesto que es aprobada o

rechazada por la Asamblea; hay un presupuesto modificado, que es el que incluye las partidas que se añaden y se quitan en el transcurso del año y cuando el artículo 270 de la Constitución nos habla de que se prorroga el presupuesto del año anterior, al menos nosotros, los economistas, estamos enredados, ya que nos preguntamos si es el aprobado por ley o el modificado. Además el artículo 270 dice qué partidas sí se deben incluir y todavía el Ministerio de Economía y Finanzas no ha entregado un presupuesto pertinente. En cuanto a operaciones del sector público para el año 2001, el presupuesto supuestamente terminó con un déficit de 204 millones de balboas, equivalente al 2% del Producto Interno Bruto. ¿Cómo se logró el déficit? Algunos analistas dijimos que el déficit es 3.5%, que es un déficit alto, pero el sector público redujo en 33% la inversión en millones con relación al 2000, no con relación a lo presupuestado del 2000, y el saldo con las cuentas por pagar aumentó en más de 200 millones de dólares, pero el ajuste, la diferencia entre el 3.5 que estimamos y el 2% que dice el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría, es que en el 2001 hubo dos fuentes importantes de ingresos: las transferencias de 120 millones de dólares del Fondo Fiduciario y la operación de Unión Fenosa, que en realidad es una disminución del capital del país y del gobierno y los pusieron como ingresos corrientes, pero por el hecho de que no tienen una obligación de repago, el repago del patrimonio es de una sola vez, Unión Fenosa no nos va a volver a pagar el capital; las transferencias del Fondo Fiduciario, cesarán en el 2004 o en este año 2002 si se aprueba la propuesta del gobierno para usar el Fondo Fiduciario. Sin embargo, tanto lo de Unión Fenosa o lo del Fondo Fiduciario permitieron gastos que se financiaron con dos fuentes que no son recurrentes.

La deuda pública aumentó en el 2001 con respecto al 2000 en B/.669 millones, lo que representa un 8.4%, mientras que respecto al Producto Interno Bruto, pasó de un 77% a un 83%. En Argentina, la deuda pública con relación al Producto Interno Bruto es menos del 45%, y ya vamos en 83%, ahora se crea una reserva de 438 millones que servirá para las amortizaciones del 2002, no tenemos información oficial sobre cuál presupuesto es el que se va a tomar y cuáles son los ajustes que ha

hecho el Ministerio de Economía y Finanzas, que no los ha hecho públicos.

Hay algunas declaraciones que nos sirven de guía y permiten estimar el déficit de 3.5%. Ahora el proyecto supone todavía un incremento en gastos muy fuerte en base a supuestos de ingresos muy difíciles de lograr. El déficit que estamos estimando sobre la base de información indirecta sería un 3.5% del PIB; el elevado nivel de endeudamiento por dos años seguidos se traduciría en una desmejora de la calificación del riesgo.

Como digo no se ha publicado todavía cuál va a ser el nuevo presupuesto, hemos elaborado uno en base a los comentarios del Ministerio de Economía y Finanzas, que incluye los ajustes salariales, contempla el nuevo puente por 74 millones de dólares y está proyectándose con un 0.3, según lo que se desprende de las cifras oficiales, que sería un déficit bajo, pero ese 0.3 se lograría con un crecimiento de 13.2% en los ingresos corrientes, que no es compatible con la perspectiva económica ni la que yo estoy presentando, ni la que presentó el señor Ministro hace un rato.

Los gastos en operaciones, excluyendo intereses, aumentan en este proyecto en 10.3%, el déficit sería de 0.3% del Producto Interno Bruto, que sería excelente, pero no es realista. Según este esquema, la deuda no aumentaría. Sostenemos que si proyectamos los ingresos corrientes, con un 2% de crecimiento, similar a lo que estamos esperando para el Producto Interno Bruto, definitivamente el déficit subiría a 424 millones de balboas, o sea, un 4.1% del Producto Interno Bruto, y la deuda subiría a 8.8 billones, o sea 84.7% del Producto Interno Bruto. Si se aprueba la propuesta del Fondo Fiduciario, el déficit sería menor; en todo caso hay que ajustar los gastos.

Luego de un superávit registrado en los años 90, a partir del 98 ha habido un déficit. Los ingresos tributarios han mostrado un crecimiento muy lento desde el 96. Aunque pareciera que el déficit no aumentará, esto podría ser mucho mayor, puesto que el aumento de 13% previsto en los ingresos no es razonable. Este año 2002 sería casi la última oportunidad, antes de las elecciones del 2004, para adoptar las medidas estructurales que permitan

sanear las finanzas públicas.

Las medidas que se pueden tomar serían la necesidad de recortar gastos y la historia en Panamá es que cuando se habla de esto, es mucho más fácil recortar gastos de inversión, que corrientes. Panamá está siendo objeto de mucha atención por parte de las calificadoras y de los agentes del mercado de capitales. Si hay un buen manejo fiscal para este año, la clasificación de riesgo del país en el 2003, podría estar afectada.

El mensaje principal, es que se ha reanudado el Diálogo para la Reactivación de la Economía y, si somos optimistas, y yo soy optimista con relación al Diálogo, creo que habrá acuerdos sobre temas básicos, como el uso del Fondo Fiduciario, los topes del endeudamiento, y que habrá pacto sobre uso de activos de la Autoridad de la Región Interoceánica; sin embargo, estos acuerdos del diálogo, aunque se den por lo mínimo estos componentes que hemos señalado, creemos que no son suficientes, ya que primero hay que hacer un cambio estructural en el gasto público y reajustes automáticos de salarios. El problema de la estructura salarial, sobre todo ahora que se están conociendo las estructuras salariales de distintos entes, creo que la presión del funcionario público va a ser cada vez mayor por una carrera administrativa y por una política de salario definida; entonces esos van a ser cambios estructurales que se requieren en el gasto público y que van a estar sujetos a una fuerte presión de la opinión pública para que se produzcan. Se tiene que entrar en un programa de reducción de personal, una ley general de clasificaciones y salarios que permita subcontratar servicios.

En esto no soy optimista, como lo es el señor Ministro, sobre que en este diálogo se va a lograr una reforma tributaria. Desgraciadamente en este diálogo hay políticos y no hay nada más antipopular que una reforma tributaria, por mucho que la justifiquemos; los políticos, y sobre todo en esta coyuntura, no van a tomar la decisión de aumentarle los impuestos a nadie. Si como producto del diálogo, se logran los puntos que hemos indicado y seguidamente se producen estos cambios estructurales, estas leyes generales de salarios, estos programas de reducción, entonces el Gobierno que haya sí tendrá condiciones para hacer políticamente aceptables los

requerimientos de una reforma tributaria, pero creo que tienen que demostrar primero que tienen la capacidad de poner su casa en orden, antes de pedir un mayor sacrificio tributario. Con este ambiente de corrupción que existe, no se puede decir a la gente que hay que pagar más plata de impuestos.

Panamá es el único país en América Latina que no tiene Tratados de Libre Comercio ni acuerdos regionales con nadie. Los tiene Cuba, Nicaragua, Haití, Ecuador, menos Panamá. Se acerca el ALCA 2005, del cual queremos ser sede, en donde supuestamente todos los productos del continente irán a un arancel cero y Panamá no ha hecho nada para caminar en ese sentido. Por otro lado, Centroamérica avanza rápidamente hacia un Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. Si Centroamérica hace eso, ello nos produce desventajas comparativas muy importantes, principalmente en lo referente a la atracción de la inversiones extranjeras. Un inversionista asiático, suramericano, europeo, que quiera establecerse, lo más seguro es que está pensando en el mercado norteamericano. Si tiene Costa Rica, Honduras, Nicaragua un acuerdo de libre comercio para que los productos entren libres al gobierno norteamericano, estamos en desventaja para traer esa inversión extranjera hacia Panamá.

Para incorporar nueva gente en tecnología y lograr aumentos importantes en la oferta exportada, la oferta exportable hacia el mercado norteamericano se va a establecer, con inversiones en los países que tengan acceso al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Eso sostienen los centroamericanos y dicen que es lo que se ha podido evaluar en la experiencia de México, cómo les ha traído inversiones que pudieron venir a Centroamérica por el hecho de que México es un país integrado con Estados Unidos y Canadá, y que lo que produzca México puede entrar libre a los Estados Unidos y Canadá, que son los mercados apetecibles a nivel mundial. El año pasado había firmado acuerdos y normas con todos los países. Entonces, Panamá inicia negociaciones con El Salvador en primer lugar, porque tiene economía dolarizada, tiene una política económica de modernización y se mostraron anuentes en apertura hacia los servicios. Con Honduras y Guatemala, se están revisando sus leyes bancarias y monetarias y esperan

tener lista esta revisión antes de negociar con un país que lo que le interesa es negociar servicios. Con Nicaragua hay conflictos en el campo ganadero, pero pueden solucionarse; y en Costa Rica tenemos conflictos principalmente con la leche.

¿Qué se negoció con El Salvador? Todavía no hay una versión final, parece que el 80% de las partidas arancelarias quedan libres en este Tratado con El Salvador, 9% van en gravamen progresivo y el resto de las partidas, son unas diez u once, quedaron excluidas del libre comercio. Los servicios profesionales quedan excluidos: un profesional panameño no puede ejercer allá; un profesional de allá no puede venir a ejercer en Panamá. En cuanto a los bancos, se les va a dar un trato preferencial; los salvadoreños discriminan entre banco nacional y centroamericano y de terceros países, para estos últimos, los requisitos son muy exigentes; a nosotros nos van a dar tratamiento de país centroamericano, y en lo seguro hay aperturas, desgravamen progresivo de cemento, galletas, cajas de cartón; quedan excluidos servicios profesionales, aceite de margarinas, textiles, café, carne de pollo, cerdo, entre otros.

Cuentan los industriales del pollo, que lo que ocurrió demuestra la inexperiencia absoluta de Panamá en este campo, ya que Panamá estaba exportando productos de pollo, mortadela y otros derivados a El Salvador con un 10%, de impuesto; cuando los productores salvadoreños se dieron cuenta que venía un Tratado de Libre Comercio con Panamá, subieron los impuestos de 10% a 40% y excluyeron de libre comercio los productos de pollo. Antes de los Tratados de Libre Comercio podíamos ir a competir, ahora con ellos, no podemos hacerlo; entonces, el Tratado de Libre Comercio significó cerrar la frontera en vez de abrirla. Quedaron libres las cervezas, la leche evaporada y la condensada, puesto que Nestlé se cuida de tener sus mercados abiertos.

Para el primer semestre de este año, las autoridades esperan que se haya negociado con El Salvador y con Nicaragua; para el segundo, se espera haber negociado con Costa Rica y con México. Para el tratado con Costa Rica se están evaluando las listas; el Ministro dijo que se va a firmar, pero falta la aprobación o desaprobación

de los parlamentarios.

Aparte de esos, está el Tratado de Libre Comercio con México. A finales de enero hubo una nueva ronda de negociaciones, que continuarán incluyendo listas de productos y podría llegarse a acuerdos a comienzos del 2003. Con Colombia, se reanudaron conversaciones para aumentar una lista de acuerdos parciales que existen, pero con este país hay un serio problema: quiere introducirnos un acuerdo aduanero que incluya los bienes de la Zona Libre de Colón; están siendo muy estrictos, porque las cifras de Zona Libre registran exportaciones a Colombia de 1,200 millones de dólares al año y las aduanas colombianas registran exportaciones de Zona Libre por 300 millones de dólares al año, o sea, unos 900 millones no pasan por el registro de aduana de ellos, por eso quieren hacer algún acuerdo que tenga que ver con ese manejo.

En cuanto a Nicaragua, se esperan señales del nuevo gobierno para reanudar negociaciones, pero parecen bastantes adelantadas. Costa Rica tuvo recientemente un acuerdo presidencial; todavía persisten problemas en los servicios que son monopolios estatales, como los seguros y también con algunos productos agropecuarios.

Panamá tiene una actitud persistente y agresiva para hacer un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, pero este país no es persistente ni agresivo, en hacer un acuerdo con nosotros; hace unos días, el Presidente Bush en su informe a la Nación planteó la conveniencia de un Tratado de Libre Comercio con los cinco países centroamericanos: Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica; no nombró a Panamá; entonces, aunque todavía necesite la aprobación del legislativo, es claro que el Presidente Bush está hablando de cinco países centroamericanos, y sus voceros señalan que Panamá tiene poca cultura y experiencia integracionista. Estados Unidos señala, además, que hay que estudiar detenidamente aspectos tales como:

a. Interés real de las Partes. Esto significa que tienen que estudiar si les interesa, y en eso no se han pronunciado todavía. Estados Unidos no le ha dicho a Panamá que le interesa un Tratado de Libre Comercio; Panamá les ha dicho que sí le interesa, pero ellos no han

respondido.

b. Evaluación de las propuestas de libre comercio dentro de las políticas económicas de los respectivos países. Eso indica que no podemos hacer Tratados de Libre Comercio y tener políticas de aumentar aranceles o de parar mercancías en los puertos; o sea, tenemos que ser coherentes.

c. Evaluación técnica de los principios que pudieran afectar la libertad de mercado, como la corrupción.

En conclusión, nos hemos encaminado hacia procesos de integración de libre comercio y eso parece irreversible. Hemos entrado tarde a los procesos y ellos nos están haciendo difíciles los caminos, sobre todo, que las exigencias son cada vez mayores para los nuevos participantes. Por ejemplo, tanto Estados Unidos como Canadá están cada vez más exigentes en que las negociaciones de libre comercio deban incluir los aspectos ambientales y laborales; o sea, cuando se supo que en los telares de Egipto ponían a trabajar a niños de ocho años, que no iban a la escuela, Estados Unidos no aceptó importar esas telas por el costo social y humano de la producción y, por supuesto, que mientras en Estados Unidos le pagan B/.11.00 la hora a un tejedor, en otros países hay un niño que trabaja por la comida. Entonces, cada vez son más exigentes en aspectos como esos, el ambiental y el laboral.

Quiero referirme a la situación del empleo, porque el debate se dio con pasión y con muy poca racionalidad, cuando la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría dijo que el desempleo estaba en 14.4%, reaccionaron desde CONUSI y CONATO hasta APEDE y CONEP, para decir que esas cifras estaban tergiversadas y que eran falsas. Les voy a demostrar que esa discusión no tiene sentido. En primer lugar, aun con este resultado, implica que el número de desempleados aumentó en 14 mil personas, que es un aumento de un 10% en el desempleo, lo que es una cifra sensible.

La edad para trabajar se considera en 15 años. Población económicamente activa es aquella que realiza trabajos o intenta realizarlos; o sea, son los ocupados y aquellas personas que están desocupadas, pero están buscando trabajo; esto también se conoce como fuerza

de trabajo o como fuerza laboral. Ocupados plenamente por semana son los que trabajan un horario normal de 40 ó 48 horas, perciben un nivel de ingreso igual o mayor que el salario mínimo, y logran una productividad igual o superior a un mínimo definido. Pero el problema del desempleo en Panamá, está en que no estamos haciendo explícitas las categorías de subempleo; eso se refiere a las personas de subempleo visible, quienes, por razones ajenas a su voluntad, trabajan menos de 40 ó 48 horas, en las áreas rurales o en la ciudad, las costureras, los albañiles o las planchadoras a domicilio. Sin embargo, no todos los que trabajan menos de 40 horas son subempleados, existen aquellos que quieren trabajar más, pero trabajan menos de 40 horas y también los subocupados invisibles, que se refiere a las personas que trabajan 40 horas o más, pero que no perciben un ingreso adecuado y no llegan al salario mínimo.

Un organismo de la Organización Internacional del Trabajo hace un análisis en base a las propias estadísticas de la encuesta de empleo de la Contraloría, pero las detalla un poco más; entonces, para evitar la discusión, veamos el problema en agosto de 1999, el último mes del gobierno anterior: la fuerza laboral, 1,078,000 personas; desempleo abierto, 126,000, que era un 11.8%, pero que además de ese desempleo, observamos un subempleo visible que afecta 74,000 personas correspondientes a 35,000 puestos de trabajo (la persona que trabaja medio día es un desempleado) y esas 35,000 personas es un 3.2 adicionales al desempleo abierto.

El desempleo invisible afectaba a 159,500 personas en el año 99, que se requerirían 47,000 puestos más de trabajo para darle ocupación a esas personas y aparece una categoría que se llama ignorado. Ustedes se preguntarán cómo es posible que en una encuesta se pregunte si está trabajando, si no está trabajando o si ignora que está trabajando. Lo que pasa es que lo que él ignora es si es un empleado invisible o visible, ya que dice: trabajé siete semanas en la zafra de caña y después limpié un potrero, pero no sabe en realidad cuánto tiempo trabajó y cuánto recibió de ingreso; en esa situación de ignorar, o sea, que son subempleados, pero que no se pueden catalogar como visibles ni como invisibles, hay 103,000 personas más, que haciendo un supuesto,

porque allí no se pueden medir los puestos de trabajo, supusimos que son 36,000 adicionales.

En síntesis, tomando 1999 para no entrar en discusiones de que si esto tiene algún sesgo político, el total de subempleo afecta a 31.3% de la población trabajadora y representa un 11% de puestos de trabajo; es decir, que en el año 1999, ese indicador de 11.8% nos estaba escondiendo el problema y no por uno ni dos puntos. En ese año, el desempleo afectaba al 31.3% más 11.8% de desempleo abierto, afectaba más del 42% de la fuerza de trabajo del país; sin embargo, la cifra que se discute es de 11.8% ó 12.3%. El desempleo está afectando el 42% la fuerza laboral del país y, en términos de puestos de trabajo, representa estos 11% más los 11.8% que suman 22.8%. Si proyectamos esto ahora que la Contraloría nos dice 11.4% ó un 14.4%, fácilmente el desempleo está afectando el 45% de la población trabajadora, como desempleo abierto o como subempleo, y debe estar representando alrededor de un 25% ó 26% de desocupación equivalente en la economía del país.

Esta es la realidad de la situación laboral que tenemos en Panamá; no vamos a hacer discusión sobre si Estadística y Censo amañó para que fuera 14.5% en vez de 15.5% cuando se habla de un problema de esta magnitud. Estamos desviando la discusión hacia el problema central de la economía de este país, que se llama desempleo y subempleo, y esto no lo dicen las estadísticas oficiales sobre cuál es el nivel de subempleo

que existe en la economía del país.

Tenemos la suerte que se ha desacelerado la tasa de crecimiento de la población y, por lo tanto, este próximo quinquenio podemos esperar menos presiones por el mercado de trabajo, pero hemos hecho el supuesto para presentarles algunas perspectivas sobre qué podemos esperar de oferta y demanda de empleo para el año 2005.

Suponemos una tasa de crecimiento que puede ser del 2%, del 4% ó del 6%, esto es en base al 2001, que ya nos dijo el Ministro que el crecimiento de este año lo estiman en 0.3% y que el próximo año es 1% y 1.5%; este es el peor escenario que supone 2% la tasa de desempleo abierto en la forma en que se está midiendo, habrá subido a 18.5% o más o menos hace la relación de la regla de tres, cuánto será el subempleo. Al 4% de crecimiento, habremos moderado la tasa de crecimiento a un 10.7%, cosa que no fuera posible si no es por la reducción en la tasa de crecimiento de la población de trabajo, y solo con un 6% de crecimiento anual acumulado año tras año del 2001 al 2005, sólo con un 6% anual de crecimiento lograremos una reducción del desempleo cerca de lo aceptable, de un 7.8%, sin considerar que allí todavía seguirían existiendo unos 544 mil puestos de subempleos.

Este es el epicentro de los problemas económicos, sociales y políticos del país y estas son sus perspectivas.

El modelo económico neoliberal

Licdo. Gabriel Castillo

Confederación Nacional de Unión Sindical

Para los trabajadores, el problema que está en discusión en este país es el modelo económico; nosotros lo hemos venido planteando por muchos años. Si queremos resolver los graves problemas económicos, políticos y sociales que atraviesa este país, tenemos obligatoriamente que hacer un examen del modelo económico, reflexionar sobre lo que este ha significado desde 1980 hasta estos años y hacer los correctivos necesarios para entonces hablar de la posibilidad de emprender lo que nosotros hemos llamado un plan nacional de desarrollo.

Por muchos años, los trabajadores hemos planteado la necesidad de elaborar un plan nacional de desarrollo; sin embargo, se ha caminado por la senda de la aplicación de un modelo económico neoliberal, que demuestra ser cada día más exclusivista, que fortalece el problema de la riqueza acumulada y crea mayor pobreza. Si no discutimos ese tema, podemos hacer las discusiones que sean, llámense diálogo nacional por la reactivación económica o por la educación o por la seguridad social que, al final, es un todo que debemos abordar la sociedad panameña en su conjunto, para que juntos podamos caminar hacia un mismo sendero.

Mientras los sectores económicos tengan una visión distinta y otros sectores pretendan seguir acumulando riquezas sobre la base de la pobreza, no vamos a poder avanzar como país. Creemos que tenemos esa visión y que, de una u otra forma, es importante el planteamiento; de allí que nosotros queremos reflexionar sobre esto.

Desde la década del 80, ha prevalecido en nuestro país la aplicación de la política económica neoliberal. En 1979, Panamá firma el primer compromiso con el Fondo Monetario Internacional, el llamado stand by. Ello significa que aquella tesis que se esgrime, de que la actual situación económica que atraviesa el país, se debe a que nos incorporamos tarde al proceso de ajuste y

estabilización, no es cierta; esto nos conduce a una primera afirmación: la política económica neoliberal tiene responsabilidad sobre la situación económica que vive nuestro país. El referente implícito del ajuste lo constituye la maximización de la ganancia; de allí que la política económica no soporta el crecimiento sostenible del sector privado dentro de un contexto de libertad de mercado, lo que ha significado que, dentro de sus metas, no cuenta el desempleo, la pobreza y la distribución de la riqueza.

Dentro de la política económica neoliberal, se persiste en que el Código de Trabajo es el causante principal del desempleo, ya que encarece la mano de obra, lo que afecta la productividad. La política neoliberal plantea explícitamente contener el aumento de los costos laborales; si bien ello puede contribuir al crecimiento económico del sector privado y, sobre todo, el excedente apropiado, tal política es incompatible con el desarrollo económico, por cuanto deteriora la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, al incrementar el desempleo y reducir los salarios, lo que aumenta la pobreza.

El contexto laboral no es el único en este plan en que se ejecutan medidas orientadas a reducir los costos del trabajo; de hecho, en el ámbito de la seguridad social igualmente se impusieron reformas, aun cuando ellas se realizaron en lo administrativo, garantizando tasas de interés más elevadas, cobradas por los fondos presentados o depositados por la entidad en el agente financiero del Estado. Aunque indirectamente también encarnadas a fortalecer lo financiero y a realizar ajustes en detrimento de los asegurados, de manera muy sucinta, estas fueron las reformas más lesivas, ya que se aumentó la edad de retiro de 57 a 62 años para los hombres y de 55 a 57 años para las mujeres. Para efectos del cálculo de los salarios base y para el cómputo de las pensiones del promedio de cinco a siete de los mejores años, se elimina el incentivo del 1.5%

adicional por cada 12 meses adicionales a los establecidos como mínimo para ser cotizados. Por otro lado, se reducen notoriamente las ventajas de las pensiones por retiros anticipados, se condiciona la revisión del mínimo para las pensiones de invalidez y vejez de la capacidad financiera de la institución de seguridad en el momento, y se reduce al máximo las pensiones de invalidez y vejez al asegurado por sus cotizaciones adquiridas de B/.1,500.00 a B/.1,000.00.

De acuerdo con determinada racionalidad, el costo social de llevar adelante esta medida, encontró como justificación por el Gobierno el hecho de que, al permitirse una reducción del costo de la mano de obra y de la mayor movilidad de la mano de obra, generaría condiciones favorables para el empleo; esta fue una reforma a las relaciones laborales y a la seguridad social sin precedentes, que en ningún momento se tradujo en una mejoría del empleo ni en la salud de los asegurados, logrando que el sueldo continuase su tendencia rezagada y desacelerada ante el avance de la generación de la riqueza.

Es importante destacar que durante el periodo de 1997 a 1999 se presentó una tasa de crecimiento ascendente de los ocupados en el sector informal y una tasa de crecimiento descendente en el sector formal; ello a pesar de una tasa positiva de inversión para el mismo periodo, lo que demuestra que la ventaja que se les está otorgando a la inversión privada, nacional y extranjera no se corresponde con la mayor generación de puestos de empleo en el sector formal.

Por otro lado, existen algunos elementos que tienden a asociarlos a la revisión del salario mínimo, entre otros, la competitividad. En cuanto a este elemento, se demuestra que las remuneraciones no constituyen el principal costo de producción. En promedio, el costo de la fuerza laboral apenas representa el 11.4% de los costos de producción. De los ocho tipos de actividades económicas, solo tres están por encima del promedio: el sector transporte, almacenamiento y comunicación, sectores de establecimiento financiero, seguros y bienes de inmuebles, el sector de servicios comunales, sociales y personales.

La productividad tiene que ver con la calidad del trabajo, inversión de capital humano, capacidad de los factores de producción, renovación de la planta productiva y con el nivel y cotización de los conocimientos técnicos. Al respecto, mientras que ha existido una tendencia a aumentar la rentabilidad del capital, tanto en términos nominales como reales, la tendencia por otro lado es postergar la reposición de la planta productiva, lo que implica rezago en el aumento de la productividad del trabajo transferido. Los costos de este rezago a los consumidores, reduce aún más el mercado interno a través de la reducción del poder adquisitivo del salario. Los datos son claros: el período de reposición de 1970 era de doce años; en 1980, cada diecinueve años; y en 1993, cada veintidós años. La población con edad y capacidad de trabajar, o sea la población económicamente activa, en el año 2000, alcanzaba 1,814,287 panameños; de éstos, un 51.9% se encuentra trabajando, ya sea en el sector formal o informal, con un sueldo promedio de B/.484.10 mensuales. El desempleo abierto alcanza el 18% de la población económicamente activa y, en términos totales, el 30% de esta.

Las principales fuentes de empleo de la población ocupada para el 2000, fueron el comercio al por mayor por 19.2%, agricultura, ganadería, caza y silvicultura 16.1%, industrias manufactureras 9.1%, transporte y almacenamiento 7.6% y construcción 7.3%.

En valores absolutos y relativos, el sector primario, o sea el agropecuario 161,270, y el valor relativo 17.1%; el sector industrial 163,149, o sea el 17.3%, y el sector terciario 617,605, un 65.6%. Por otro lado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral reportó en los primeros cuatro meses del 2001, que se habían contratado 32,608 personas clasificadas en 15, 725 contratos por tiempo definido, 9,057 contratos indefinidos y 7,826 por obras determinadas, lo que evidencia que el 76% está contratado eventualmente, anotando que muchas de las contrataciones se refieren a la misma persona. Esta modalidad tiene que ser la característica del mercado de trabajo desde la promulgada Ley 44 del 95, lo que obviamente favorece al empleador y muestra la merma de la posibilidad de la organización de la clase obrera.

En la actualidad, en la actividad económica hay que considerar dos fenómenos adicionales: la creciente informalidad laboral y el desempleo. En cuanto a la informalidad, el 41% de la población ocupada se encuentra en actividades informales; en el año 2000, el 61% de los nuevos empleos generados eran informales. Este es un sector, en su mayoría no organizado, salvo los buhoneros, que enfrenta con dureza la expulsión de los principales centros y vías de actividades económicas; no obstante, constituyen una gran masa que apenas logra subsistir. En este sector, se dibuja la relación capital-trabajo, vendiéndose la idea de que se es empresario.

Otro fenómeno es el desempleo: el 16% de la población económicamente activa se encuentra desempleado, es una fuerza inactiva y no organizada, salvo esfuerzos en Colón, San Miguelito y El Chorrillo. Para el 2001, se habla de la expulsión de unos 7 mil a 10 mil trabajadores, tanto del sector público como privado. En el caso de la empleomanía, el 61% de la población económicamente activa se ubica en las ciudades de Panamá y Colón, y del 61% de la ocupada concentra, además, el grueso de la población económicamente activa desocupada, cuando la tasa de desocupación es del orden de 16%, las principales actividades que generan empleos son: comercio al por menor y mayor 19%, industria manufacturera 9%, transporte, almacenamiento y comunicación 8%, construcción 7%, administración pública y defensa 7%; sin embargo, todas presentan un comportamiento descendente en la generación de empleo, de los 171,579 empleados del sector gubernamental en el año 2000, el 69.1%, o sea 118,490 funcionarios, estaban ubicados en Panamá y Colón.

En el caso del resto del país, que comprende siete provincias, Chiriquí, Coclé, Veraguas, Herrera, Los Santos, Darién y Bocas del Toro, donde encontramos el 38% de la población económicamente activa, la tasa de desocupación es de 10%, la agricultura, ganadería, caza y silvicultura constituye la segunda actividad económica con mayor nivel de absorción de la población económicamente activa ocupada, en un 17.3%; sin embargo, también presenta una relación decreciente; es casi nula la dinámica de la

administración estatal en esta área en cuanto al funcionamiento operativo, aunque existen dependencias de todos los ministerios e instituciones autónomas. En el año 2000, solo el 30.9% de los empleados del sector público, 53,089 funcionarios, se encuentra registrado en esta sección.

La ejecución de las políticas neoliberales, lejos de resolver los más cruciales sectores marginados de la sociedad panameña, ha incrementado los niveles de pobreza y de extrema pobreza de los sectores populares. Panamá ocupa el segundo lugar de los países en América Latina con peor distribución de la riqueza y el cuarto en el ámbito mundial; presenta una tasa de desempleo total que incluye sector formal del 30% y el 41% de la población económicamente activa. Por otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares evidencia que un 16% de todos los niños y niñas menores de cinco años padecen algún grado de desnutrición y más del 34% de los niños de pobreza extrema padecen este flagelo. Entre la población indígena, más del 50% de todos los niños menores de cinco años padecen algún grado de desnutrición.

Durante la globalización, aunque se tengan tasas de crecimiento más bajas, la generación y transferencia de riquezas se puede realizar con márgenes sin precedentes; a la dinámica relativamente más baja de crecimiento, le acompañan unos aumentos promedios decrecientes, al ejercicio efectivo de la capacidad de empleo que el aparato productivo panameño fue capaz de realizar. En los años previos al primer ajuste estructural, el empleo crecía a un ritmo del 4.8% anual, mientras que en la década de los 90 este ritmo desciende a menos del 4%; en los años 80, cada persona ocupada generó B/.7.00 del Producto Interno Bruto a un precio de 1982; en los años 90, dicha relación fue de B/.7.30. Unido a lo anterior, donde más notoria se tornó la situación fue en la generación a precios corrientes de bienes y servicios por personas ocupadas, elevándose de B/.5.83 a casi B/.9.80, en los periodos referidos. Juegan un papel muy dinámico el movimiento nominal del Producto Interno Bruto por persona ocupada en los precios, en la tasa de interés de los términos de intercambio; es decir, que la expresión dineraria de la riqueza juega un factor decisivo en

la traducción del valor generado.

En cuanto a la participación del egreso y, por ende, a la capacidad de generar y ejercer una demanda efectiva, se observa un proceso agresivo de concentración al grado de que cuando en 1979, el 40% de las familias más pobres, participaba del 15% del ingreso generado y el 10% de las más ricas, del 29.1%; para 1997, los más pobres reducen su participación a un 13.3% y las más ricas aumentan su participación a un 37.3%, por lo que el sistema panameño fue capaz de concentrar aun más la pobreza y la riqueza. Esto configura un contexto económico al que se puede estar generando riquezas sin precedentes.

La liberación de los precios de la canasta básica y de los servicios públicos privatizados, constituye una palanca importante para transferir desde los sectores trabajadores y populares mayores márgenes de ganancias para los titulares del capital. Es decir, las medidas de política económica neoliberal globalizante han impulsado un esquema a la individualidad, a la restricción de la participación estatal en la solución de los problemas sociales, a la merma de la participación de las instancias de la sociedad civil en la toma de decisiones. Hoy el concepto que parece prevalecer en el mundo es el de la población sobrante y el de la exclusión social, como señala el Informe sobre Desarrollo Humano de 1998. La prioridad parece consistir en economizar dinero y reducir servicios. Hoy, la pobreza significa, más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material, la negación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, que permita vivir una vida larga, sana creativa y disfrutar de un nivel de vida, de libertad, dignidad y respeto por sí mismo y los demás.

Es imprescindible que tomemos conciencia de que la política económica debe sustentarse sobre la base del desarrollo económico sostenido y sustentable, y no sobre el crecimiento de los agregados económicos que están generando exclusión social. Es urgente que la política económica se sustente sobre la base del precepto de respeto a los derechos humanos, que garantice el bienestar económico y el derecho a la vida decorosa.

A partir de 1982, se observa que progresivamente el país generó ahorros que fueron transferidos al exterior como resultado del pago de la deuda externa; en los años 90 se remiten al exterior unos 40.9 millones de dólares en términos netos. La dinámica de la remisión neta se encuentra principalmente en los altos niveles de endeudamiento que generan grandes montos en los intereses, lo que para su pago requiere un mayor endeudamiento, automatismo de la deuda que crecientemente genera más intereses, que obligan a un mayor endeudamiento. De acuerdo con el renglón de pago por intereses más comisión de la deuda externa, este aumentó a un ritmo anual promedio de 2.4% en la década del 90. Congruente con ello, la deuda externa aumenta aun cuando se verifican anualmente fuertes transferencias netas para ese pago, pero al no incurrir aumentos relativamente importantes de la tasa de intereses. En 1989, su saldo era de B/.3,813.5 millones; a fines de 1998, esta era de B/.5,327.0 millones; es decir que en nueve años aumentó casi el 40%; y en el 2001, alcanza a los B/.6,275.2 millones. En este sentido, podemos ver bajo la modalidad de redocumentación de las obligaciones con la banca comercial, en lo concerniente a la emisión de bonos externos, que la deuda externa neta logra aumentar entre 1995 y 1996 en B/.1,815.1 millones, de los cuales B/.1,500 millones se originaron en la capitalización de intereses con la banca comercial, además de bonos emitidos por el gobierno panameño, que han estado muy cercanos a su valor verdadero, su precio de mercado es muy cercano al dólar; por lo tanto, lo que pudiera ganar este tipo de operación es muy poco.

Otro renglón donde la pobreza puede verse es la calidad de la educación y las condiciones de infraestructura en la que está desarrollada. En julio del 95, se realiza una reforma que pretende modernizar la educación que, a la postre, resultó ser un cambio de forma. En los últimos años de la década del 90, y lo que va del presente siglo, se muestra un incremento de alumnos por salón, situación que se profundiza con el galopante desempleo en el presente año, lo que ocasiona que las escuelas públicas tuvieron que absorber el 20% de los alumnos de los colegios privados que, por razones económicas, tuvieron que ser trasladados.

El deterioro de la infraestructura escolar y la no construcción de nuevos centros educativos, la falta de material didáctico y de equipo, constituyen alarmantes indicadores.

La educación superior también ha sufrido el embate del neoliberalismo, a través de la política de reducción del presupuesto de inversiones, lo que ha significado el cierre de carreras y de grupos, así como el deterioro de su infraestructura. Esta realidad educativa resulta contradictoria en medio de un escenario que postula el conocimiento como expresión del desarrollo para el presente siglo, y resulta contradictorio con la transición demográfica que vive nuestro país, que requiere maximizar lo que hoy se llama el capital humano.

En cuanto a los correctivos necesarios, debemos tener claro que la situación actual por la que atraviesa nuestro país no es un problema coyuntural; es decir, no se trata de una simple desaceleración económica; es un problema de orden estructural, que necesariamente pone en el tapete el modelo económico que se viene ejecutando por más de veintiún años, que es el neoliberalismo. Siendo así, las causas de la actual situación económica las encontramos en la dramática concentración de las riquezas, causa principal de los problemas socioeconómicos que vive la mayoría de los panameños.

La desigualdad en la distribución de la riqueza explica la concentración progresiva de la demanda; la política de liberalización de los precios ha agravado el problema, deteriorando el salario real y reduciendo la capacidad de consumo; la política expansiva del crédito de consumo también ha llegado a un límite de crecimiento que se refleja en la demanda agregada.

La política de liberalización del mercado ha potenciado la importación, dada la alta propensión a importar de la economía panameña, por lo cual se reduce el efecto multiplicador del gasto, la reducción del salario nominal promedio en detrimento de los sectores de más bajos ingresos y el deterioro real de los salarios. También reduce de manera importante, el multiplicador del gasto y su efecto en el crecimiento económico.

Los altos niveles del desempleo abierto, 16.3%, y de subempleo amenazan con convertirse en una

grave recesión. A ello hay que añadir la baja calidad del empleo, ya que el 65% del empleo generado en los últimos años fue de la categoría de cuentas propias, de ingresos inestables y bajos y sin mayor cobertura de seguridad social. Las características de la estructura económica panameña también constituyen un estímulo al consumo improductivo del excedente que genera la economía produciendo un alto consumo suntuario de los sectores de mayores ingresos. Esto hace que el ahorro sea insignificativo con respecto al excedente generado, limitándose la inversión productiva; a lo anterior hay que añadir la alta propensión a importar, el pago al servicio de la deuda externa, la transferencia neta de utilidad al exterior, los déficit fiscales y los altos niveles de desempleo y subempleo, lo que configura un cuadro dramático del estado del ahorro interno.

Esto nos obliga a realizar profundas transformaciones dirigidas a detener el modelo económico neoliberal, en la medida que este constituya la causa primordial de la crisis económica. Se requiere levantar un plan nacional de desarrollo, conducente a desarrollar un proyecto económico que promueva la equidad económica y social. Ante esta situación, el proceso económico que se organiza debe estar en función de satisfacer las necesidades materiales humanas, lo cual supone haberlas definido; solo después de haber precisado estas necesidades es que el hombre se puede organizar para satisfacerlas, de manera que el propósito general del proceso económico está dirigido al conjunto de la sociedad y corresponde a la satisfacción de las necesidades materiales del ser humano, las cuales son crecientes en el tiempo. Si esta relación no es atendida con la urgencia y la seriedad que requiere, si no involucra una plena participación de los diversos sectores de la sociedad panameña; ni se sienta sobre la base de las necesidades de las grandes mayorías, ni contiene una visión integral tanto nacional como sectorial, cualquiera realización sería un mero servicio que no generaría los cambios que demanda la Nación y, en ella, las grandes mayorías marginadas. Por eso, creemos que los temas de esta discusión estarían enmarcados en tres problemas importantes: la Nación panameña, la política económica y la democracia y los derechos humanos.

Análisis y visión empresarial de la economía nacional

Licdo. Felipe Rodríguez
Empresario

Este tema me recuerda muchas gestiones y propuestas en las cuales he participado y en las que el sector empresarial cada vez se involucra más. Una de ellas es la Visión Nacional 2020, firmada por los partidos políticos de aquel momento y por los sectores más representativos de la sociedad civil en el año 1998; lo mismo, el trabajo que hizo el CONEP, acerca de una estrategia nacional de desarrollo, que contemplaba la propuesta de una visión de país, y otros esfuerzos que se han hecho de diferentes sectores, muchos de los cuales han quedado en un ejercicio académico y no han trascendido debidamente para lograr una verdadera transformación de nuestro país y concluir con un proyecto de desarrollo nacional de largo plazo, que va a ser en gran medida nuestra propuesta en esta presentación.

En primer lugar, expondré lo que, según mi opinión, se puede considerar un ciclo de un buen desempeño de una institución, una organización o un país. Si se aplica indistintamente, nos da la oportunidad de ver un marco conceptual de trabajo, un marco lógico, que nos lleve al proceso de transformación que nos hace falta, ya que se hacen muchos esfuerzos en este sentido, pero no necesariamente coherentes. Este marco conceptual comienza con la palabra necesidades: las necesidades de los ciudadanos que vivimos aquí, muchos de ellos representados por grupos interesados en que este país tenga un buen desempeño.

Esas necesidades vienen principalmente basadas en cinco áreas de las necesidades del ser humano: necesidades físicas, económicas, sociales o emocionales, intelectuales y la necesidad espiritual de sentirse autorrealizado en una sociedad. Todo eso induce a las personas en un país a esperar, principalmente de sus gobernantes, que les ayuden a satisfacer esas necesidades o que se les oriente para que ellos mismos puedan satisfacerlas. Escuchar, entonces, todas esas inquietudes y entablar una comunicación empática,

efectiva, con todos los sectores, es algo fundamental para los líderes políticos de nuestro país. Una vez que identificamos bien esas necesidades, nuestros líderes deben encontrarles soluciones, y eso se logra, en gran medida, mediante propuesta de estrategias.

Hay muchas estrategias que se están llevando a cabo; sin embargo, poco a poco, voy a ir sustentando que Panamá no cuenta con una estrategia nacional de desarrollo de largo plazo, de la cual emanen políticas de Estado, que sirvan a nuestros gobernantes en su quehacer diario. La realidad es que se enfrentan demasiados esfuerzos y se anulan estos en gran medida, incluso dentro de un mismo gobierno. Esta estrategia formulada mediante una metodología de planificación estratégica puede ser vista como un modelo muy sencillo de dos fases:

1. La fase filosófica de la estrategia, que contempla una expresión de visión de futuro del país -fue el ejercicio que hizo el PNUD al guiar la Visión Nacional 2020- cómo queremos que se nos perciba y cómo queremos ser en el año 2020, esa propuesta ya está hecha; sin embargo, se ha quedado, en gran medida, en el aire. Se debe plantear una misión, que es el quehacer diario, qué debemos hacer nosotros día a día para lograr ir rumbo a esa visión de futuro de país; ya que si no tenemos esta visión, entonces nuestra misión puede estar orientada a intereses particulares y no necesariamente a intereses nacionales; y los valores, que es el tercer elemento que contempla una filosofía de plan estratégico, los cuales tienen que ver con una especie de código de conducta de todos los panameños.

2. La fase de identificar áreas claves de trabajo. En ese sentido, la Visión Nacional 2020 propuso cinco áreas claves de trabajo que emanaban de la visión de futuro propuesta: metas a corto, mediano y largo plazo dentro de cada área clave, y planes de acción para lograr esas metas; ésta es la parte operativa de la planeación

estratégica, sobre lo cual puedo decir que existen muchas estrategias operativas, pero volvemos a lo mismo apuntando en diferentes direcciones y no necesariamente concatenándose coherentemente para unir esfuerzos. Una vez que está formulada la estrategia, hay que preguntarse si existen las estructuras o los sistemas necesarios para implementarla. La respuesta es normalmente no, ya que formulamos buenas estrategias, pero las estructuras y los sistemas quedan iguales, pues estaban diseñados para la implementación de otras estrategias; por lo tanto, existe desalineación y como los sistemas y estructuras son muy poderosos, inducen a conductas en los que participamos en la sociedad, por lo es probable que nuestro comportamiento también se vea afectado por esas estructuras.

La segunda función de nuestros líderes es la alineación, que no es más que hacer ajustes estructurales para asegurarnos de que la estrategia va a ser lograda, pero el problema aquí es que los ajustes estructurales, causan mucho dolor y cuestan, ya que a veces son impopulares y ese costo no están necesariamente dispuestos a pagarlo muchos líderes políticos. Tendríamos que preguntarnos también cuál es el ambiente cultural y sociocultural de todos los que vivimos aquí, si están nuestros comportamientos alineados con esa estrategia que se ha formulado y si esas estrategias han sido compartidas y están influyendo en los sectores para que nos comportemos alineados con esa estrategia. La respuesta es no, ya que, en gran medida, los comportamientos nuestros tienen que ver con muchos factores, pero tienen también que ver con las estructuras.

Los empresarios nos quejamos de la alta burocracia estatal que impide hacer negocios con la fluidez necesaria para poder que la empresa privada sea el motor de desarrollo económico del país al generar riquezas y empleos. La burocracia nos afecta, porque induce a ciertos comportamientos corruptos, ya que mientras más trámites hay que hacer, más problemas hay para poder llevar adelante una gestión empresarial y tanto el empresario va a ofrecerle a un funcionario dinero para obviar una serie de trámites, como este puede solicitarle a un empresario dinero para el mismo propósito, así que ese problema se agudiza si las estructuras no están alineadas con la estrategia.

Esa función de liderazgo, que ayuda a que haya también conductas adecuadas, se llama el facultamiento, el cual consiste en cómo puede un líder facultar a su

gente. Si se implementa un ciclo del desempeño, normalmente obtenemos resultados, los que se comparan con las expectativas que esperan los diferentes sectores y la ciudadanía en general y, en la medida que no se cumpla con esas expectativas, hay brechas, por ejemplo, el desempleo; el hecho de que haya 14%, 16% o 40% de desempleo real, significa que hay una gran brecha entre la gestión que se está llevando a cabo en el país y el resultado esperado por la gente.

El cuarto papel de los líderes es el más fundamental y el que más se necesita en estos momentos: se llama modelar, esto significa confiabilidad y de ella emana algo fundamental para que este ciclo pueda ser implementado, que es la confianza. Si no hay confianza, nada de esto va a funcionar, ya que cada uno va a tirar para su lado y un país que está en esa situación, es un país sin proyecto nacional; por lo tanto, si no hay proyecto nacional ni una clara estrategia, las fuerzas internas están disparándose para cualquier lado, se chocan, se anulan y un país así no puede salir adelante.

Si un país no se organiza y no alinea las fuerzas internas hacia el logro de ciertos objetivos comunes, definitivamente no vamos a lograr gran cosa. Pienso que, en gran medida, en Panamá existen propuestas de proyectos nacionales, insisto en la Visión Nacional 2020, que no hemos sido capaces de compartir esa visión de futuro, de explicarla adecuadamente, de hacer que la gente la comprenda y, de alguna manera, tener el liderazgo para lograr que esa visión se implemente. En términos generales, sabemos que hay planes, hay propuestas, pero internamente no hay la alineación, hay rumbos al logro de esos objetivos y este sería el caso ideal de un país con un proyecto nacional de desarrollo y con sus fuerzas internas alineadas para el logro de los objetivos comunes que es gran parte del trabajo que se tiene que hacer a través del liderazgo de nuestros políticos.

Una visión correcta nace de la comprensión, primero que nada, del entorno mundial, internacional. Por eso debemos saber que la tendencia es la famosa globalización con todas sus caras malas y buenas, pero puede ser que nos beneficiemos si la comprendemos bien. Entonces, la respuesta interna es la que tenemos que buscar aquí, porque el entorno va a continuar; podemos hacer un ejercicio de planeación estratégica con la técnica del FODA, que no es más que identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que tiene el país. Esto se puede aplicar a una institución o a una

organización sin fines de lucro, ya que es un instrumento de aplicación universal. Hay herramientas de gestión empresarial que han sido probadas, que pueden ser aplicadas a la gestión de un país; esto se ha probado en otros países para identificar esas fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Todo el mundo está de acuerdo en que la posición y configuración geográfica de Panamá es una fortaleza y, en este caso, una ventaja comparativa, pero cabe preguntarse si lo hemos desarrollado competitivamente. Yo diría que en poco porcentaje; hay mucho que desarrollar para aprovechar esa ventaja, el carácter multicultural y cosmopolita de la sociedad panameña, la biodiversidad del trópico húmedo, el sistema monetario y financiero, así como la economía terciaria.

Sigue siendo una oportunidad la reversión del Canal y de los bienes conexos. El Canal de Panamá se utilizó tradicionalmente como un sistema para poder que transitaran barcos eficientemente de un océano a otro, pero no necesariamente para desarrollar actividades conexas que impactaran otros sectores de la economía, o sea, utilizándolo como un *cluster*, que es la propuesta de Michael Foster, quien vino y nos hizo esa llamada de atención; entonces, el Canal de Panamá, unido a toda una red de comunicación, telecomunicaciones, aeropuertos, un sistema multimodal de transporte y comunicación que impacte a los diferentes sectores de la economía panameña, entre los cuales el sector agropecuario sería muy bien impactado; el real aprovechamiento de la vocación internacional de Panamá como el *cluster*, la sede temporal, que también pudiera ser permanente, si lo logramos, del ALCA, la continuación del proceso de reformas de la economía, que se ha parado en gran medida por cambios en las reglas del juego y demás; las debilidades de una Constitución extemporánea y normativas obsoletas que afectan y limitan los derechos básicos; un deficiente sistema judicial, un ambiente sociocultural deteriorado y promotor de antivalores, donde los ejemplos están en todos los niveles; un gobierno excesivamente burocrático que frena la iniciativa emprendedora de los ciudadanos y un rezago en la clase política panameña que acentúa la escasez de propuestas de soluciones; un sistema educativo disociado de las necesidades reales del país, en lo que sí tengo que reconocer que se está adelantando, es en el Diálogo para la Transformación del Sistema Educativo Panameño. Se han hecho excelentes propuestas y creo que si se toman

en serio y se ejecutan con voluntad las propuestas que de allí se logren consensuar, entonces podíamos pensar en una transformación, pero esto va a reeditar en el mediano y largo plazo; hay que hacer cosas también para el corto plazo. El insuficiente espíritu emprendedor y vocación empresarial es otro de los problemas que tiene el país, una alta tasa de desempleo, desigual distribución de la riqueza y alto nivel de pobreza extrema.

Entre las amenazas: la primera, la división interna que impide la construcción armónica de un proyecto nacional; esa división es el problema más grave que tiene el país. No es la falta de recursos, ya que somos ricos en recursos, económicos, naturales, etc., sino un estancamiento y eventual retroceso de la adecuada reforma de la economía y la posibilidad de que la política partidista prive sobre la política del Estado.

También hay que hacer un diagnóstico de cómo vamos; la tendencia es hacia abajo. Si observamos los años 70 o los años 60, veremos una tendencia marcada, hay una desaceleración de largo plazo; eso significa que el modelo económico de Panamá agotó su capacidad de generar riquezas y empleos productivos. Hay que hacer cambios, no podemos esperar mejores resultados si seguimos haciendo las mismas cosas.

Tenemos pruebas de que un rediseño del Estado puede ayudarnos a aumentar el desempeño; también hay que reconsiderar el término libertad económica, que tiene mucho que ver con crecimiento económico y con desarrollo humano. Aquí se demuestra que los países con menor libertad económica son los que menos crecen, incluso tienen crecimiento negativo también en el ingreso per cápita de sus ciudadanos, entre más libertad económica, más ingresos per cápita tienen los ciudadanos, pero esto también se puede trasladar al desarrollo humano. Quizás se piense que el crecimiento económico no significa necesariamente beneficio para todos los integrantes del país; sin embargo, mientras mayor es la libertad económica, más elevado tiende a ser su desarrollo humano; mientras menor es la libertad económica, mayor es la corrupción; y mientras mayor es la libertad económica, menor es la corrupción; y eso tiene que ver con aspectos como la burocracia estatal, entre otros.

Lo anterior me lleva a recordar algunos factores claves según los empresarios, sobre qué hay que hacer para que haya un verdadero desarrollo económico y uno de los

aspectos es tomar en cuenta los factores generales de la libertad económica, que si trabajamos sobre ellos tenemos gran posibilidad de lograr un mejor desarrollo económico. Tiene que ver con restricciones al comercio exterior, puesto que entre mayor restricción al comercio exterior, menor libertad económica y, por lo tanto, menor desempeño de nuestra economía; este es un mercado muy pequeño y no podemos esperar a tener inversiones para que el mercado aquí consuma lo que va a producir una fábrica de un inversionista extranjero. Tenemos que enfocarnos hacia fuera, la carga fiscal del gobierno, la política monetaria, participación del gobierno en la economía, las restricciones a la inversión extranjera, el control del gobierno en la banca y finanzas, la intervención del gobierno en los precios y los salarios, protección a los derechos de la propiedad privada, las regulaciones a la iniciativa y el desarrollo al sector privado. Según la primera medición del índice de libertad económica de Panamá, hecho por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas en el pasado mes de enero, tenemos un índice de 2.57, siendo el mayor posible 5 y el menor posible 1, o sea, Panamá tiene mucho todavía que hacer en este aspecto; tendríamos que tomar en cuenta los elementos fundamentales para la competitividad, porque el nombre del nuevo juego se llama competitividad.

Si nosotros no somos competitivos como países, nos vamos a perjudicar, porque no vamos a poder captar de esa famosa apertura y globalización los mejores beneficios. Si vamos hacia una apertura, queramos o no, tenemos que ser más competitivos, y allí está la apertura que coincide con lo de libertad económica, el propio gobierno y su gestión, las finanzas públicas, la infraestructura pública no solamente de carreteras, sino de telecomunicaciones, la tecnología que es un aspecto fundamental para el desarrollo del país, la gerencia de la empresa, la calidad de gerenciar las empresas privadas en el país. La Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas ya tomó cartas en el asunto y está procurando hacer una mejor labor para elevar la calidad de la gerencia en Panamá.

Solo quiero recordar que la Visión Nacional 2020, hecha por todos nosotros, facilitada por el PNUD, nos propone que nos veamos en el 2020 como una Nación soberana, democrática y multicultural que goza de un pleno Estado de derecho. Para tener un Estado de derecho pleno, a como estamos ahora mismo, hay un gran trabajo por hacer a través de nuestro Órgano Judicial.

El Istmo como puente geográfico y biológico de América es uno de los más importantes epicentros de ciencias tropicales, terrestres y marinas del mundo. De allí emana toda otra estrategia que se debe apoyar con una serie de programas; no importa qué gobierno venga, esa es una estrategia nacional de desarrollo. Panamá también es uno de los más importantes centros de actividades económicas de América Latina y para ello también se están haciendo algunos esfuerzos para modificar nuestro centro bancario y convertirlo en todo un sistema competitivo a nivel internacional desde el punto de vista financiero.

Panamá ha desarrollado en forma sustentable sus ventajas competitivas sobre la base de la educación, trabajo prioritario al cual ya se le está dando importancia; la salud, el empleo y la productividad le ha permitido remuneraciones adecuadas a su población, las personas en condiciones vulnerables reciben una atención equitativa y un trato solidario, la sociedad panameña mantiene una alta calidad de vida y la riqueza de su patrimonio natural. De allí emanan cinco áreas claves: autodeterminación, institucionalidad democrática, desarrollo económico, ética y equidad y sostenibilidad.

En cada una de estas áreas emanan lineamientos estratégicos, por ejemplo en el campo de desarrollo económico, se consensuó que esos deben de ser los lineamientos de desarrollo de una economía de mercado con equidad social, desarrollo de las ventajas comparativas dinámicas, mejoras sustanciales de la calidad de los recursos humanos, entre otros. Cada una de las áreas claves tienen lineamientos estratégicos; les invito a revisar ese documento. Todos los días recibo gente solicitando empleo y dicen que, por favor, se les ayude. Yo les pregunto dónde quedó la autoestima del panameño; también se ha destruido y, en gran parte, es porque no hemos sabido elevar ese espíritu emprendedor, la institucionalidad democrática que tiene que ver con el pleno estado de derecho, el sistema judicial, la modernización de la gestión pública. Ha habido programas en varios gobiernos, pero no han tenido el impacto real, porque hay intereses particulares. Posiblemente, la implementación de una Carrera Administrativa es algo que necesitamos aquí. No es posible que cada vez que haya un cambio de gobierno se tienen que ir 20 mil y hasta 30 mil funcionarios, lo que causa tensión y desajuste en el desempeño del Gobierno.

Visión financiera

Ing. Luis H. Moreno,
ex Gerente del Banco Nacional de Panamá

La banca es el corazón que, a través de los latidos, envía el flujo que hace mover esa economía. Algunas veces debemos regresar a los orígenes y redefinir su función y su importancia, ya que nos alejamos muchas veces en aras de teorías exóticas y de experimentos que no son los más adecuados para las economías diferentes a aquéllas donde esos principios o prácticas nacieron. Es bueno que lleguen esos momentos que parecen de confusión y de dificultades para regresar a las raíces. Cuando los seres humanos tienen momentos de depresión, momentos de confusión o momentos de angustias, es bueno regresar a las raíces y preguntarse ¿de dónde vengo?, ¿por qué estoy aquí? ¿en qué creo? Esa necesidad catártica de todos, señala muchas veces la solución que andamos buscando por las ramas, cuando, en realidad, la superación del problema está en sus raíces. Digo estas cosas, porque el banquero que solo piensa en números, en ganancias o en la competencia, no ha transformado ese recurso que le confía la comunidad en la savia vivificante de una economía como la nuestra, que necesita siempre del flujo de la confianza, de la fe y, sobre todo, de la honestidad del banquero.

En 1970, se definió el Centro Bancario con el Decreto Ley 238 de julio de 1970. No es que en esa época apareció el Centro Bancario de Panamá, no es que los panameños no teníamos conciencia ni teníamos las condiciones y las ventajas suficientes para transformar a Panamá en lo que se ha transformado, en un Centro Bancario de primer orden, sino que el Decreto Ley 238 reorientó las ansias, las aspiraciones panameñas para aprovechar y explotar, de la mejor manera posible, todas esas ventajas, comenzando por la presencia del dólar norteamericano que ha vivido en Panamá no a raíz de 1904 con el convenio monetario, sino desde cuando los norteamericanos descubrieron que Panamá era la mejor y la más cercana ruta para llegar a las ansiadas minas de oro de California. Por eso, Panamá es el único país que puede decir, con propiedad, que es un país dolarizado y esto le ha causado

muchas ansiedades y tristezas a los panameños, porque consideran que el dólar es una vejación a la soberanía panameña. Hoy en todo el mundo la dolarización se persigue inclusive como una manera de salvar al país de crisis económicas internas, de manera que sí nos sentimos contentos y orgullosos de haber manejado esa moneda para evitar que tengamos papel moneda nacional, igual al que tienen Costa Rica, Nicaragua y otros países vecinos. En 1991, en Nicaragua, 10 millones de córdobas representaban un dólar con sesenta centavos.

De manera que hemos tenido ventajas extraordinarias que han sido aprovechadas en cierta forma y que no hemos sabido llevar hasta la superación de un centro bancario con la posición geográfica y con la apertura que ahora discutimos de una manera afanosa. Panamá no siempre ha sido un país abierto de par en par, pero no hemos tenido la responsabilidad cívica, política y económica para poder aprovechar esos recursos de la manera que más convenga a los intereses del país, en lugar de los intereses individuales de cada gremio, de cada sociedad o de cada corporación. Creo que allí está precisamente uno de los grandes secretos del viraje total que tiene que experimentar este país.

He traído esto a colación, porque allí es donde está la historia del Centro Bancario en cifras, en 1970 cuando se legisló por primera vez de manera formal, teníamos activos externos que es lo que ha hecho al Centro Bancario un Centro Internacional. En 1970, había activos externos por 290 millones, que representaban el 36% de todos los activos; de manera que no éramos un Centro Bancario Internacional per se, aunque estaban aquí ya el Bank of America, el City Bank, que fue el primer banco que se estableció en la República antes que el Banco Nacional, el Chase Manhattan, el Banco de Colombia y el Banco de Tokio.

En 1982, esos activos externos pasaron de 36% de todos los activos a 89%, casi el 90%, en un crecimiento dramático y espectacular del Centro Bancario

Internacional, lo que significó que una ley bien hecha, con visión de futuro y con posibilidades de mercadeo internacional convirtió a Panamá, en escasos doce años, en un centro bancario internacional de primera. Luego vinieron años azarosos y fuimos bajando de 89 a 80, de 80 a 70, de 71 ahora estamos escasamente en el 53%, lo que significa que muy pronto vamos a ser más o menos internacional.

El financiamiento es uno de los elementos básicos del aporte económico social a un país, a una comunidad; los créditos externos que eran la mitad de los créditos internos en el 70, pasaron en 1982, que fue la cúspide, a casi 30 mil millones para ir después bajando hasta que hoy, con un poquito de resuello, aumentamos de 9,943 millones que se registró en el 2000 a 10,019 millones que se registró, según las últimas cifras de la Superintendencia de Bancos, en noviembre del 2001. No están disponibles las cifras de diciembre de 2001, pero hemos ido retrasando el flujo de crédito no solamente externo, especialmente a raíz del 82, por diferentes razones, entre ellas la gran crisis de la deuda mexicana. México se declaró incapaz de hacerle frente a su deuda externa y, por lo tanto, un sinnúmero de entidades bancarias que estaban en Panamá tuvieron que irse, porque ya desde aquí no hacían negocios. La crisis mexicana fue tan contagiosa, que llevó al hemisferio a un proceso de renegociación de la deuda externa que duró más de diez años, siendo Panamá uno de los últimos países en poder negociar exitosamente su deuda externa y fue después del conflicto del 89 y del 90 en adelante.

Una de las grandes ventajas que debo señalar sobre la presencia del Centro Bancario Internacional en Panamá es el número de empleados. Esos 2,881 empleados a diciembre de 1970, eran más que nada empleados del gobierno; de 2,880, posiblemente el 70% eran empleados de la Caja de Ahorros y del Banco Nacional, y todavía este hoy día tiene 2,300 ó 2,400, que fue más o menos lo que conocí. Sin embargo el Centro Bancario aumenta ese número de empleados al año 2,000 y ahora mismo a 12,000 empleados, lo que significa una planilla de una magnitud extraordinaria, porque la banca paga buenos salarios; el 99% de esos empleados son panameños, no ahora, sino desde 1982 cuando estábamos en la cúspide. Desde entonces, teníamos 97% de empleos en manos de los panameños, lo que significa que había 80 bancos extranjeros, porque cuando llegamos al número de 122 bancos fue en 1987; sin embargo, del 82 al 87 se mantuvo

en 120 bancos, que ahora son solamente 85 ó 86 de una calidad diferente a la de entonces. De esos bancos, 100 eran extranjeros, porque en Panamá ha habido 22 bancos panameños. Quiero llamar la atención, porque esa es la visión que tengo de este centro bancario: cien bancos extranjeros que confían el criterio crediticio y la responsabilidad del manejo de cuentas extranjeras y nacionales al 99% de empleados y ejecutivos panameños. Si en esto se puede ser exitoso, cómo puede ser posible que no lo podamos ser en el Banco Hipotecario Nacional, en el Banco de Desarrollo Agropecuario, inclusive en el propio Banco Nacional de Panamá.

En el área del crédito hay que tener una visión muy certera y muy cercana, pues hay que ver a qué dedica la banca su crédito, qué es lo que los panameños aspiramos a que la banca sea en los próximos 20 ó 25 años. Por el momento, debo decirles que la reducción del verdadero empuje que se perdió en 1982 y que luego se complicó de una manera increíble de 1988 a 1989, cuando pasamos una crisis bancaria peor que la de Argentina, puesto que por nueve semanas la banca estuvo cerrada, hubo dos años de triangulaciones y nos convertimos en verdaderos expertos, mejor que los suizos, haciendo triangulaciones en momentos en que, por dos años, los ahorros y los plazos fijos tuvieron totalmente paralizados; en Argentina, han caído ya tres o cuatro gobiernos porque "el corralito" no tiene salida, todavía se habla de que el actual Presidente, si no encuentra un portillo, tiene que salir por debajo de la cerca. Los panameños hemos tenido la agudeza, la sensatez de buscar soluciones donde no están escritas, de tener la creatividad, de poder buscar una esperanza, de seguir haciendo negocios y de seguir viviendo decentemente.

La cartera nuestra en los últimos diez años ha sufrido una transformación increíble. Quiero señalar primero, y es una visión que hay que tener muy presente, que la banca no ha dedicado sus mejores esfuerzos, excepto por uno, dos o tres ejemplares, cuyo nombre me reservo, a fomentar la actividad agropecuaria, que es la de mayor incidencia de productores chicos en este país. Ese es un ambiente en donde la banca debe trabajar y posiblemente no se lo podemos pedir al Banco de Tokio, pero los bancos panameños sí deben fajarse con las necesidades reales de un sector que representa alrededor del 27% de la mano de obra ocupada, que tiene escasamente un aumento del 5% o del 6% en el Producto Interno Bruto anual y que la banca le dedica el 1% en la

agricultura y el 1.5% a la ganadería de su cartera crediticia; esas son cosas que hay que tener muy presentes para que el futuro se diseñe y se rediseñe de la manera que más nos convenga.

Los banqueros piensan que un banco no puede dedicar los recursos en el futuro al sector agropecuario, cuando este sector está postrado en una inactividad, en una serie de pérdidas y de desaparición de negocios; cuando la población rural emigra y los hijos de estos productores ya no quieren saber de estas actividades, porque ese no es un negocio rentable. Cómo es posible que un banco serio vaya a dedicar todos sus recursos cuando, en un movimiento integracionista como el que estamos viviendo, se siente desmayado, se siente prácticamente incapacitado para competir con productos que vienen sin aranceles, de países donde se subsidia y nosotros no tenemos para subsidiar, ni siquiera para hacerle techos a las escuelas, ni para comprarles medicinas a los hospitales rurales. Es una recesión dura, una situación difícil que no da el mejor augurio para el papel que la banca debe ejercer en un ámbito que es de primordial importancia para este país, como lo es el agropecuario.

La industria también ha recibido el embate de esta integración o de estos tratados de libre comercio, contra los cuales no tengo una sola palabra, pero es que en Panamá, a diferencia de Costa Rica y de otros lugares, no ha habido un servicio de extensión agrícola, que fue eliminado en los años 70 y que era el verdadero sentido de educación rural. No podemos pedirles a ellos eficiencia y competitividad, cuando no les damos lo que realmente necesitan para llegar a competir con productos, ni siquiera de Centroamérica, mucho menos de Estados Unidos, de Francia ni de España.

Se ha dicho con un sentido de tristeza que vamos a entrar en grandes dificultades en el sector agropecuario, porque nos descuidamos o porque no tenemos la capacidad negociadora, mientras que aquellos estaban haciendo experimentos y estaban haciendo análisis. Sin embargo, en los últimos seis u ocho años, la cartera de consumo personal, que en 1996 escasamente alcanzaba 900 millones de dólares, y que se constituía más o menos en el 13% de la cartera total de los bancos, bancos que prestan al sector interno, esos 960 millones del consumo personal, saltó a 1,600 millones en 1998, y hoy a 2,400 millones. El aumento más espectacular que ha tenido la cartera panameña y que no sé qué clase de visión

podemos dar sobre una dirección de esa naturaleza, cuando los bancos ahora mismo estamos en una recesión a medias, con una desaceleración tímida.

Los economistas pueden decir lo que quieran, el asunto es que estamos desacelerados, el desempleo está por el 16% y los bancos cargando miles de automóviles que, por irresponsabilidades bancarias, ofrecían en los periódicos darlos en crédito por teléfono. Me enfado de ser banquero durante cuarenta años, hecho a la medida anterior, no a la de hoy, con mis pies puestos en las raíces anteriores y cuando veía esos anuncios, lo dije en muchos artículos, esto va a terminar mal y está mal. Qué perspectiva tiene un crédito de consumo que ha servido de mucho afán a los bancos, cuando aquí nos dicen que el 16% no es la cifra real del desempleo, sino el 45% entre subempleo y desempleo, y el futuro que significa cuando la recesión nadie la ve despegar en los próximos años, qué va a pasar con los créditos en los bancos, de manera que esa es la realidad en un momento dado.

Los créditos que se dieron en 1996 y 1997 al sector industrial, al agropecuario, al de la construcción eran menores o casi una tercera parte de lo que aumentaban los créditos de consumo. La visión que tengo yo de estas carteras es la visión del que se deslumbra, del que se asombra con esa lista de veinte o treinta megaproyectos a una tasa de financiamiento de 2,300 millones de balboas. Si queremos dar cabida a esta inversión privada que necesitamos a gritos, si queremos volver a tener una actividad industrial cónsona con nuestro nivel de vida, no podemos menos que dar una imagen de país serio y honesto, porque mientras que aquí nos peleamos sobre un sinnúmero de circunstancias que ustedes conocen tal vez mejor que yo, y que más que preocupación nos debe causar dolor, el inversionista extranjero, que ha señalado a Panamá como un país de relativa seguridad jurídica, ese no viene, porque puede creer lo mismo que le ha ocurrido a otros. Esa es la nuez de la inversión, de la cual van a vivir los bancos, en cuya función pueden, inclusive, crear dinero. Para hacerlo, un banco necesita un proyecto de primera clase con un análisis económico y sensibilidad social. El banco concede un préstamo con las garantías adecuadas y ese dinero que el banco le presta al industrial o al ganadero o al comerciante, no le da 200 ó 300 mil dólares en billetes como aparentemente es la moda ahora, sino que se los da a través de una cuenta

en el banco, entonces este abre esa cuenta con el crédito que le da; nadie le dio al banco en ese momento 300 mil dólares para prestárselos al comerciante, sino que creó 300 mil dólares.

Un buen proyecto o muchos buenos proyectos y la fe pública en el manejo bancario de los recursos son muy importantes, sin eso no va a haber nada y debemos abrir muy bien los ojos, porque tras el dinero que andamos en el exterior, anda todo el mundo; no somos nosotros los únicos y posiblemente nosotros somos los que menos calificamos, porque ni tiene sentido de integración, ni los análisis correspondientes, ni las técnicas adecuadas y aquí pasan INTEL y otras compañías de gran renombre internacional sin que ni siquiera dejen el nombre puesto en una casa o en una fábrica y uno que busca y que sufre por el país, porque la verdad es que hay quienes sufrimos por el país, aunque ya no estemos frente a puestos públicos, nos preguntamos por qué. Y algunas veces las razones y las causas la dicen a soto voce, para no crear escándalos.

En la banca tenemos un sinnúmero de ventajas y desventajas. Una de las grandes desventajas que Panamá ha tenido, que yo no veo cómo va a desaparecer en los próximos dos o tres años, porque las operaciones que tratan de concertarse traen muchas dificultades como, por ejemplo, conceder ciertos permisos para que se patrullen las costas en conjunto, para que las tropas puedan abordar naves o lo que fuera, todo esto trae problemas internos sobre cómo ponernos de acuerdo. Creo que la situación la está manejando con discreción la Superintendencia Bancaria, cuando uno de los verdaderos sentidos que tiene es el saneamiento del Centro Bancario para evitar que nos sigan apodando como el centro de lavado de dinero, porque tenemos el narcotráfico cerca de nuestras costas y tenemos un país abierto sin mayores defensas y eso nos ha hecho mucho más daño y seguirá haciéndonos daño, porque en las sanciones van incluidas

acciones de tipo político. Pero además, hay cosas muy ventajosas, la Superintendencia ha introducido conceptos de gobiernos corporativos que no son una obligación, pero que sí son una sugerencia y que son lineamientos que no se pueden dejar de cumplir para que los bancos ejerzan mejores controles sobre el manejo de los recursos y para que los bancos no se hundan en la corrupción.

Tenemos perspectivas, si la Autoridad de la Región Interoceánica estuviera manejando con toda la astucia, si hubiera realmente puesto los pies en tierra firme, creo que los bancos estarían gustosos de financiar un sinnúmero de proyectos que se han desecho en el aire, unos por una cosa, otros por la otra, pero hay banca electrónica, hay comercio electrónico, ahora hay documentación electrónica y creo que Panamá, que ha sido siempre el centro de la comunicación interamericana, que ha sido siempre el puente del mundo, que ha sido siempre un país abierto, no solo económica y financieramente, sino abierto cosmopolitamente, no puede dejar de buscar su perspectiva futura en la electrónica, en las comunicaciones como evidentemente ya comienzan a moverse en ese caso y, evidentemente, a través de lo que nosotros podamos reemplazar en aquellos países donde los afanes o los planes de dolarización han fracasado rotundamente.

Nosotros sí sabemos manejar el dólar y es una pena que no tengamos aquí los experimentos que un banco de Chicago, First National Bank of Chicago, hizo en los años 1977 y 1978: emitir desde Panamá notas, bonos, pagarés a tasas flotantes que, en aquellos tiempos, eran una novedad. ¿Por qué se fue el First National Bank of Chicago? ¿Por qué se fue el Bank of America, el Chase Manhattan, el Suisse Bank Corporation, ABN Amro? Son preguntas que debemos hacernos con mucha seriedad si queremos ver el futuro de este centro bancario con más halagos que desánimos.

Política fiscal, sistema tributario y propuesta de simplificación y modernización tributaria

Licdo. Rolando Mirones
ex Director General de Ingresos

El tema de la reforma tributaria es de suma importancia, además que la necesidad de reformar nuestro sistema tributario existe desde hace muchísimos años. El problema es que reformar el sistema en su totalidad acarrea costos políticos que los gobiernos no han estado dispuestos a pagar, pero en realidad es imprescindible.

Quiero hacer énfasis en que si bien nosotros no estábamos de acuerdo con los términos en los cuales fue presentada la propuesta del gobierno, estábamos de acuerdo, en principio, en que es necesaria una reforma tributaria. El sistema tributario actual de la República de Panamá está lleno de contradicciones, de complicaciones y no es efectivo. El problema básicamente ha sido la creación de normas tributarias y de procedimiento, cada vez que a alguien se le ha ocurrido que hace falta una renta nueva, por lo que nunca se vigiló el contexto de lo que se iba aprobando, lo que ha producido un Código Fiscal que ni los expertos pueden comprender.

No contamos con un Código Tributario propiamente dicho; tenemos un Código Fiscal que tiene algunas normas tributarias, pero no existe un Código Tributario. La Asamblea ya ha tenido en su seno algunos proyectos de Código Tributario, pero por la complejidad del tema, no ha llegado a concretarse en una ley de la República. El problema es que el sistema está a punto de colapsar; es un tema que debemos ver y reconocer, así como no aceptarlo como una imposición.

Existen muchas instancias en las cuales las instituciones financieras internacionales imponen criterios a los países que estos realmente no necesitan. Desde hace muchos años, y particularmente desde 1996, las IFIS empezaron a presionar para que Panamá tuviese una reforma tributaria. En este caso es una presión externa que existe, pero sobre algo que nosotros realmente necesitamos.

Durante el gobierno pasado se tuvo conciencia de eso y se empezaron a hacer los primeros estudios para evitar mucha de la preocupación que había acerca de que las instituciones financieras nos fuesen a imponer una reforma tributaria foránea.

Para evitar eso, empezamos a trabajar en lo que eran los antecedentes para hacer un diagnóstico científico. Porque es muy fácil, para el que ha pagado impuestos o el que ha administrado impuestos en este país, saber que el sistema tiene problemas pero sólo un diagnóstico científico nos puede mostrar con seguridad cuáles son los problemas mayores del sistema.

En mayo de 1999, el anterior gobierno culmina dos documentos: un documento que se llama Diagnóstico del Sistema Tributario Panameño, el cual es bastante amplio y contiene una radiografía del sistema y de los mayores problemas que lo afectan; y el otro documento se denomina Propuesta para la Simplificación del Sistema Tributario de Panamá. Este segundo documento, un poco más corto, es, de acuerdo con lo que algunos funcionarios del actual gobierno señalan, la base de la propuesta que, en febrero de 2001, presentó el Ejecutivo. Ese documento no era una receta; es decir, no era una definición precisa de lo que hay que hacer, sino una serie de medidas que podían hacer parte de la reforma tributaria.

Como explicamos en innumerables ocasiones desde febrero del 2001, realmente existen diferencias grandes entre el trabajo que se realizó en la administración pasada y lo que se propuso en ésta. Básicamente, la diferencia principal radica en que la propuesta del gobierno anterior tenía mucho que ver con una reestructuración de la Dirección General de Ingresos, porque consideramos que crear nuevas normas sustantivas sin que el brazo operativo, que debe trabajar con ellas, fuese modificado en su estructura básica, no tenía ningún sentido. Darle estas nuevas reglas a una unidad operativa que realmente

no estaba cumpliendo con sus objetivos, no tiene mucho sentido para nosotros.

Presentamos estos documentos al gobierno entrante en el proceso de transición que se dio en el Ministerio de Economía y Finanzas, pese a que se dijo que no hubo transición, y se entregaron personalmente al actual Ministro, que en ese entonces había sido nombrado como Viceministro de Finanzas. Eso indica que el gobierno nacional tenía conocimiento de estos documentos antes de tomar posesión; sin embargo, este tema no se tocó, no fue público, sino hasta febrero del año pasado, casi un año y medio después de haber entrado a la administración el actual Ejecutivo.

Esto causó ciertos inconvenientes, ya que uno de los principales problemas que puede tener una economía es la incertidumbre. Si los agentes económicos no tienen seguridad de qué va a pasar, la gente tiende a asustarse y eso contrae la inversión.

En ese período de año y medio, desde que el gobierno tomó posesión hasta que se habló formalmente de la reforma tributaria, hubo muchas declaraciones contradictorias, por parte de funcionarios de esta administración. Algunos funcionarios decían que venía la reforma tributaria, otros se encargaban de decir lo contrario, porque existía un temor del resultado o del efecto que podía tener. Inclusive, el Vicepresidente de la República, días antes de que se presentara la propuesta, declaró públicamente que no había tal reforma. Este clima de inseguridad empañó mucho la presentación final del documento que se hizo en febrero pasado, el cual era demasiado amplio y meramente conceptual.

Si se iba a partir de una base amplia, hubiese sido mejor reunir a todas las partes para llegar a un consenso y entonces empezar de ahí. Lo que hizo el gobierno, hay que reconocerle, fue exponer su propuesta a todos los gremios de la sociedad. Realmente hizo un esfuerzo para llevar este tema a todas las personas interesadas, con excepción de los partidos políticos, los cuales recibieron la propuesta mucho tiempo después y nunca hubo una presentación ni discusión del tema. Los partidos políticos recibieron esta información a través de un mensajero que les llevó la propuesta. No hubo un intercambio de ideas, a diferencia del resto de los gremios.

Pero, por otra parte, hubo un consenso también de que el problema existía y había que atacarlo. Lo que ha logrado el gobierno es que a nivel nacional se reconozca

que el sistema tributario es un problema que hay que resolver. En lo que no nos hemos puesto de acuerdo es en cómo tenemos que resolver ese problema y cuáles son los pasos previos que hay que dar para su solución.

Hubo tres tipos de argumentos en contra de la propuesta gubernamental: de tiempo, técnicos y en cuanto a los pasos previos que el gobierno nacional debía dar, para hacer una modificación de las leyes sustantivas que tienen que ver con el aspecto tributario.

En cuanto al tiempo, yo creo que debemos reconocer que no existe sociedad alguna en el mundo que esté preparada para una reforma tributaria. Lo que debemos reconocer es que en un momento en el cual la economía está pasando por una falta de consumo, si se aplica cualquier tipo de medida que signifique aumento en los precios, se va a contraer más el consumo y aumentarán los problemas. La mayoría de los gremios señalaron que no tocáramos este tema en este momento, porque lo que se quería era estimular el consumo.

El gobierno argumentaba que con algunos incentivos que iban a dar en el aspecto del impuesto sobre la renta, se estimulaba el consumo, pero no hablaban de que existiesen nuevos impuestos o aumento de la base de otros ya existentes, que realmente lo que iban a producir era que los ahorros que una persona podía recibir por un lado, los debía dar por otro, por lo que la mayoría de los gremios se dio cuenta de esta situación y fue una de las razones para el rechazo.

En cuanto a los pasos previos que debía dar el gobierno, estos tienen que ver con la moral que puede tener alguien para exigirle sacrificio a otro. Muchas de las opiniones fueron que el gobierno realmente no tenía ni siquiera un control de su propio gasto y, por lo tanto, no podía justificar por qué estaba pidiendo más dinero, ya que al final iba a tener mayores entradas en el aspecto tributario y ¿cómo el gobierno le justificaba al pueblo que le tenían que dar más dinero, si el que tiene actualmente no lo maneja bien? Esa es la situación que tenemos hoy día con el gobierno. Todos sabemos que el gobierno nacional, y no solo este Ejecutivo, sino todos los anteriores, han tenido gastos excesivos y lo vemos todos los días en cosas tan sencillas como es el caso de los ministros que tienen tres y cuatro carros como escolta y eso que aquí nunca ha habido un atentado en contra de algún ministro. Eso está bien en un país que tenga los recursos y donde además sea necesario,

pero Panamá no puede ni necesita darse estos lujos.

Algunos de los argumentos en ese sentido fueron que el gobierno tiene que controlar sus gastos, y controlarlos efectivamente, para saber cuánto es su déficit, porque si el gobierno quiere más dinero eso indica que está en una situación deficitaria y ese déficit no es real hasta que no sepamos cuánto necesitamos gastarnos si el gobierno aplicara una contención. Posiblemente, después de este ejercicio, llegamos a la conclusión de que no hace falta aumentar la carga impositiva.

Otro de los problemas fundamentales, en cuanto a los pasos previos, es la reforma estructural de la Dirección General de Ingresos (DGI), oficina que depende del Ejecutivo, con las consecuencias negativas que eso puede tener.

En la mayoría de los países desarrollados, el brazo recaudador del Estado no está bajo el mando del Ejecutivo, tiene independencia financiera y administrativa. A muchos políticos les asusta la independencia de la Dirección General de Ingresos, porque han entendido que su control da el beneficio de no ser auditado y el poder de auditar a los enemigos, lo que significa que se ha tratado de utilizar a la DGI como un mazo y quien lo tenga no se va a dar a sí mismo, pero sí a sus enemigos. Esa es la razón por la cual a muchos políticos no les gusta la idea de hablar de una DGI independiente, que es la forma adecuada para que los recursos se utilicen más efectivamente.

Hoy día, existen funcionarios en la DGI con 20 ó 25 años de carrera, que ganan la mitad de lo que gana quien entró ayer o anteayer sin ninguna experiencia. ¿Cómo se puede incentivar a ese funcionario para que no sea negligente y trabaje?

La DGI, por otra parte, tiene una serie de componentes provinciales, que son las Administraciones Regionales de Ingreso que están absolutamente abandonadas. El 85% de la recaudación se produce en Panamá; sin embargo, no hay que olvidar que hay muchas provincias sumamente productivas, en donde se podrían obtener recursos, lo que no significa que la mayoría no venga de la capital, pero esa proporción de 85% en Panamá y 15% en todo el resto de las provincias, no creo que sea la proporción de lo que podría ser el ingreso tributario.

Mientras no le demos autonomía administrativa y financiera a la DGI, no fortalezcamos las áreas

provinciales y no descentralicemos la acción de esta Dirección, no importa cuántas veces modifiquemos las normas del Código Fiscal, vamos a seguir con los mismos problemas. No se puede continuar con la situación de que un auditor en Santiago, solamente pueda auditar a las personas que le quedan cerca, porque no hay viáticos. Hay auditores en Chiriquí que cuando van a auditar alguna empresa, tienen que irse por sus propios medios. Es probable que en Herrera, Coclé y el resto de las provincias la situación sea peor. Quiere decir que el brazo administrador de las normas tributarias no está realizando su mejor trabajo y ese debe ser uno de los pilares de la reforma, el área de la Dirección General de Ingresos.

Hay experiencias a nivel mundial, como el caso de Perú, que tenía la peor administración tributaria de América Latina, de acuerdo con algunos estudios que hizo el Centro Interamericano de Administradores Tributarios; sin embargo, en siete años Perú se convirtió en la mejor administración de América Latina, porque hubo una voluntad política, un gobierno fuerte, dirigido por Fujimori, que decidió que ellos iban a cobrar impuestos e hicieron un cambio en la administración tributaria en siete años; o sea, que decir que no se puede hacer o que va a demorar mucho, no es válido.

Estudiamos el caso de Perú, adonde viajamos, y aunque después de los sucesos que se dieron, la situación fiscal se relajó bastante y las preocupaciones del pueblo y el gobierno son otras, por lo menos por un tiempo fue modelo y sigue siendo un modelo del cambio que se puede dar en una administración tributaria. El proceso fue sencillo: se profesionalizó el brazo recaudador, se le dio independencia y se hicieron exámenes para los que querían mantenerse dentro del cuerpo fiscalizador. Aproximadamente, el 70% del personal que trabajaba en la DGI peruana salió voluntariamente; del otro 30%, alrededor de un 5% pasó el examen y el resto fue de afuera. Se exigió un nivel alto de escolaridad, todos eran universitarios y cada uno tenía su especialidad; adicionalmente se creó una carrera para los funcionarios de la administración tributaria.

Estos son pasos que requieren mucho coraje por parte de un gobierno, pero se pueden realizar, y es muy importante hacerlos, porque son la base de las finanzas públicas. Si podemos maximizar nuestra entrada interna de ingresos, evitaríamos pedir préstamos, y no

necesariamente se hablaría de un aumento en la carga impositiva, sino sencillamente de hacer mejor las cosas y que el brazo recaudador tenga mayor efectividad.

En cuanto a los argumentos técnicos, cuando hablaban de la simplificación del sistema, señalaban que existían 50 impuestos y que solo cuatro mantenían entre el 85% y el 90% de la recaudación, lo que significa que hay 46 que no funcionan; pero la propuesta del gobierno era eliminar solamente 7 impuestos. Esto es un punto básico que nunca fue explicado. Esto indica que lo que el gobierno nacional quería era más plata, o sea, no había ningún interés real de simplificar, reordenar el sistema, y que la mayor recaudación viniese de una mejor administración y de un sistema más claro.

En la mayoría de los países desarrollados, que han pasado por estos traumas antes que nosotros, los sistemas tributarios se basan en 3 ó 4 impuestos: impuestos a la propiedad, a algunas rentas y al consumo. Podemos hacer lo mismo y no tener 50, que realmente no son impuestos, sino tributos. Ese era uno de los argumentos técnicos que el gobierno nacional nunca pudo responder. ¿Por qué no eliminamos esos 46 impuestos? Porque aunque no producen mucho, algo están dando, y como el gobierno quiere más plata, prefiere mantenerlos y aumentar algunos otros impuestos. Eso ha dejado al descubierto las verdaderas intenciones de las reformas, y fue una de las razones para que hubiese un rechazo unánime.

Otro problema técnico que debe evitarse es aumentar los precios, es decir, que la reforma no signifique un aumento en el costo de vida. Imagínense que en la situación actual aumente el costo de vida de los panameños. El aumento de precios significa que el consumo va a disminuir y muchos comercios terminarían cerrando, porque se verían afectados, por lo que, en este momento, un aumento en los precios es impensable; por consiguiente, cualquier reforma que se haga debe evitar un aumento en los precios.

Se puede hacer una reforma que no implique un alza en los precios, todo depende de cuál sea el objetivo de la reforma, si se va a hacer una reforma para reorganizar y simplificar el sistema, no es necesario aumentar los impuestos. Los beneficios que se iban a recibir del impuesto sobre la renta, solo eran para un grupo pequeño de contribuyentes, y se iban a gastar en el famoso impuesto de consumo. Se creaba un impuesto de

consumo que ya existe, pero se aumentaba la cantidad de artículos que pagan ese impuesto. Y no solamente se aplicaba para artículos de lujo, lo cual es lógico, sino que se imponía de manera solapada a personas con bajos ingresos.

Igualmente ocurrió con el aumento de la base del ITBM. Creo que se justifica que el ITBM se incluya en algunos servicios, pero hay que tener mucho cuidado de que eso no afecte a las personas que menos tienen, quienes iban a ser supuestamente beneficiadas con la disminución del impuesto sobre la renta.

Otro aspecto importante que debía tener la reforma y que no tenía era la eliminación de pasos burocráticos. La simplificación no es solamente eliminar impuestos, sino también la eliminación de procesos que no tienen ningún valor agregado. En la DGI se han elaborado múltiples estudios acerca, de qué se hace con los formularios. El último estudio demostró que el 85% de los formularios que hay en la DGI no se usan. Son formularios que provienen de la ocurrencia de alguien que, en un momento determinado, pensó que podían tener alguna utilidad.

Hay muchos procesos burocráticos, como por ejemplo el cambio que se hizo en el año 1996, cuando era Subdirector de la DGI y no tuve la posibilidad de evitar ese cambio, que no debía darse. Las remesas al exterior con anterioridad se tasaban en un 50%. Sencillamente se le decía a la empresa de afuera que el cobro del impuesto era sobre el 50% de los ingresos; por ejemplo, si se realiza un trabajo en Panamá y se ganan 100 mil dólares solamente se cobraba impuesto sobre 50 mil, no había más pasos burocráticos, ya que el que le va a pagar al de afuera retiene el dinero y punto. En el 96 se hace un cambio, al que nos opusimos, que consistió en que todo el dinero que alguien le envíe a una empresa extranjera que realizó un trabajo en Panamá, se le debía cobrar sobre el 100%, pero la empresa tenía que presentar una declaración de renta en Panamá y hacer una auditoría para devolverle lo que tenía que ver con los gastos que había realizado; es decir, se creó un paso burocrático extra que no tenía por qué existir.

Es un ejemplo negativo, porque por ese cambio los procesos relativos a este tema que hay en la DGI no se han tramitado, a pesar de que es un cambio que data de 1996. Las empresas transnacionales que han realizado trabajos en Panamá o han recibido regalías desde Panamá,

no han podido obtener la devolución de sus impuestos. Por su parte, la DGI está auditando empresas extranjeras en idiomas distintos al español y en sistemas contables que no son los utilizados en Panamá, lo que complica la labor de los auditores que enfocan sus esfuerzos realizando auditorías que son para devolver dinero y no para cobrar, lo que es una pésima utilización de los recursos.

Traigo este tema a colación, porque en las reformas se pretendía algo similar, pero ya no solo para los contribuyentes extranjeros, sino para los nacionales. En las reformas se pretendía que el que tuviera incentivos fiscales, pagara sus impuestos como si no los tuviese y después presente una solicitud de devolución, para entonces hacer uso de su incentivo fiscal, eso implicaba poner a todos los auditores de la Dirección General de Ingreso a trabajar en auditorías para devolver dinero; o sea, cuando se acababa la auditoría no íbamos a cobrar, sino a devolver. Eso lo proponía esta reforma, y es tema de simplificación. No se debe tener auditores trabajando para devolver dinero o, por lo menos, no a la mayoría. Si se va a auditar a alguien que sea para cobrar dinero.

Otro problema que existía era que se negaba la clasificación de contribuyentes, que es un aspecto fundamental en la reforma, porque cuando se facilita el pago de las obligaciones tributarias, y esto ha sido probado a nivel mundial, la mayoría de las personas cumplen con sus obligaciones tributarias, aunque exista un grupo pequeño que nunca va a cumplir, independientemente de las facilidades que se le brinden. Mientras se facilite el pago de las obligaciones tributarias, va a existir un grupo mayor que no genera ningún costo administrativo en la gestión de cobro, ya que pagan voluntariamente, lo que le deja a la fuerza fiscalizadora ese pequeño grupo de contribuyentes que nunca va a pagar de esa forma. Eso no se está haciendo y, en la reforma, ese tema no se planteaba.

Todos estos argumentos en contra de la propuesta del gobierno fueron los que dieron como resultado que el Gobierno nacional no presentase su propuesta a la Asamblea Legislativa, porque evidentemente iba a ser rechazada. Hay que recordar que en ese momento el Gobierno no tenía mayoría en la Asamblea, aunque hoy en día no sabemos si la tiene.

Pero el hecho es que la Asamblea debe ser responsable, y si el gobierno insiste en presentar el tipo

de reforma que dio a conocer en febrero del año pasado, debe rechazarla en virtud de que no beneficia al país.

Por otra parte, creo que surge una gran oportunidad, que es la de empezar nuevamente. Estamos en un diálogo nacional en el que se discuten temas muy importantes, que pueden traer beneficios más a mediano que a corto plazo. Lo importante es que están participando en el diálogo todos los sectores interesados y pienso que debe discutirse el tema de la reforma tributaria, porque ya el gobierno lo mencionó y va a insistir en presentar una reforma. El diálogo es el medio adecuado para presentarla sin precondición, de la misma forma que se ha trabajado en los proyectos de ley, que tienen que ver con el uso de tierras de la ARI y del Fondo Fiduciario, así como con establecer topes de endeudamiento.

De la misma manera se debe trabajar con la reforma tributaria, que sea un tema del diálogo nacional y vayamos con una hoja en blanco, en la cual cada gremio, cada partido político, cada grupo de interés, señale sus ideas y así se vaya creando una propuesta de consenso que realmente signifique una reorganización del brazo recaudador y una simplificación de sistema tributario, en la que estemos todos de acuerdo, poniéndole una fecha de aplicación, ya que no necesariamente la reforma se tiene que aplicar inmediatamente; se puede dar una reforma que se aplique dentro de dos años.

Si el gobierno insiste en presentar la reforma como está, la actitud responsable es la de rechazarla porque no hay consenso; eso significa que hay que plantear nuevamente las ideas y las razones.

El gobierno nacional insistió, durante la presentación de su propuesta, que no había un límite de tiempo para aprobar las reformas, entonces no debemos aprobarlas de un día para otro. Las reformas deben tomar su tiempo, porque es un tema que causa intranquilidad. No se puede estar haciendo reformas tributarias cada dos o tres años; por lo tanto, hay que hacerlas bien para que no se necesite otra reforma en mucho tiempo.

El tema de la reforma tributaria causa inestabilidad e incertidumbre, por lo que tiene un efecto negativo en las inversiones y eso es lo que menos necesitamos. Si estamos inmersos en este problema, que sea a profundidad, sin límite de tiempo y que resulte una verdadera propuesta nacional. Si esto no se hace ahora, debe hacerse después, independientemente de quien esté en el gobierno.

La reforma tributaria es una necesidad que debe basarse en una verdadera simplificación y en una reestructuración del brazo recaudador, que es la DGI, y no debe afectar negativamente las inversiones; ni el clima económico y debe producir recursos adicionales que lleguen a las áreas de necesidad, ya que la producción de recursos adicionales para gastarlos en funcionamiento no tiene ningún sentido en un país en el que hay gente con hambre innecesariamente, porque somos un país rico, pero con una mala distribución de la riqueza.

Si creamos una reforma tributaria que va a producir más ingresos destinados al funcionamiento del Estado, estamos agrandando la brecha entre ricos y pobres. Necesitamos una reforma que realmente alcance a las personas que más necesitan; por ende, no tiene sentido que hagamos la mejor reforma del mundo, que realmente la reforma simplifique y reestructure y que tengamos un brazo recaudador excelente, si esos recursos no llegan a las personas que se están muriendo de hambre hoy día.

Tenemos una población que cada vez sufre más, cada día tenemos mayor pobreza, por lo que todas las cosas que hagamos en el diálogo nacional, todas las reformas que hagamos, tienen que ser para el bien de esas personas que hoy tienen hambre.

Las realidades que están viviendo otros países deben ser un llamado de atención. Somos muy dados a decir que eso no va a pasar en Panamá, porque los panameños no son así. Pienso que todos los seres humanos somos iguales, lo que pasa es que algunos han llegado a grados de necesidad que provocan las reacciones que hemos visto en otros países. Gracias a Dios no hemos llegado a ese punto. Evitemos llevar a nuestro país a ese grado de necesidad, en el cual tenga que haber una manifestación violenta. La reforma tributaria es una manera de hacerlo, pero el resultado de esa reforma tiene que ir al que más necesita; si la reforma se da, produce más dinero y la gente sigue con hambre, entonces no ha funcionado.

Convenio para el intercambio de Información Tributaria con Estados Unidos de América

Dr. Eduardo Morgan
ex Embajador de Panamá en Washington

Es de conocimiento público que nuestra economía de servicios representa más del 75% de los ingresos de nuestro país. Por eso es que cualquier acto, llámese convenio, tratado o ley, que pueda afectar este sector esencial de la economía, debe ser estudiado y analizado en profundidad. Me preocupa que el Gobierno Nacional proceda a iniciar conversaciones con tan poderosa contraparte antes de haber realizado este indispensable estudio.

Sobre lo que está en juego para nuestra economía, me permito citar el editorial del diario El Panamá América, del pasado 28 de enero, en el Pulso de Panamá, que resume magistralmente a lo que nos exponemos con estas negociaciones. Dice así El Panamá América: "El Gobierno Nacional ha tenido el tino de someter a amplia discusión nacional el proyecto de tratado de información sobre impuestos con Estados Unidos. De otro modo habría asumido en solitario la responsabilidad histórica de destruir el más importante sector de nuestra economía, responsable de generar un tercio de toda la producción de la República y su principal fuente de obtención de dólares desde el extranjero", y continúa: "y sin dólares sucumbimos, porque aquí no exportamos petróleo como Venezuela; ni cobre, ni frutas como Chile; ni ganado como Argentina; ni productos lácteos como Nueva Zelanda; ni una industria pesada como Japón y, para colmo, usamos una moneda extranjera que es una bendición, pero nos obliga a tener que ganarla en el extranjero. ¿Pero cómo conseguirla si no producimos nada, excepto camarón, banano y servicios canaleros?" Sigue diciendo El Panamá América: "Y los últimos no son suficientes para obtener los dólares que necesitamos para importarlo todo. Nuestra balanza comercial es crónicamente deficitaria, hasta el punto que cualquier país normal sucumbiría, pero Panamá no es un país normal, su robusto sector de servicios posibilita el milagroso equilibrio. Somos un país mágico

y único gracias a su antigua vocación de servicios al extranjero y eso es lo que está en juego con ese tratado infame".

Casualmente, el día 5 de febrero, publicó el diario La Prensa una noticia que es la confirmación de la nota que acabo de leerles. De acuerdo con la prestigiosa revista Foreign Policy, Panamá es el país más globalizado de América Latina. En el índice global, dice la publicación: "Panamá marcó en el 28 lugar entre los 62 países encuestados. Alentador es el hecho de que en comercio internacional quedó ubicado en cuarto lugar, detrás de naciones tan fuertes como Singapur, Malasia e Irlanda; en este renglón estuvo por delante de la República Checa y Holanda" y más adelante agrega: "la publicación ubica la fortaleza de Panamá, además de su Zona Libre en el Canal, en tener la flota mercante más grande del mundo, ser el mayor centro bancario de América Latina y una plaza importante para compañías con operaciones de ultramar".

Varias interrogantes nos plantean las circunstancias que tenemos por delante y su correcta formulación y respuesta podrán ayudar a que analicemos con claridad los peligros y las bondades, si las hubiere, de un tratado de esta naturaleza con Estados Unidos. La primera y más obvia de las preguntas que se tiene que responder es: ¿qué es un tratado de intercambio de información fiscal?

Como su nombre lo indica, se trata de un convenio que firman dos Estados para intercambiar información sobre las rentas que sus contribuyentes obtienen en el otro y determinar si están sujetas al pago de impuestos en el Estado que hace la solicitud. Tal petición, sin embargo, no se limita a que el gobierno requerido, supongamos en este caso que sea el panameño, le informe al requirente, supongamos en este caso hipotético

que sea el norteamericano, que John Smith, ciudadano de este último país, reside en Panamá y tiene negocios aquí. El gobierno panameño no solo está obligado a investigar si tiene negocios aquí, sino también está obligado a investigar a John Smith para determinar si tiene algún depósito en los bancos y si le produce interés; si compró mercancía en la Zona Libre y la vendió en Sudamérica, identificar a quién se la compró y solicitar al que se la vendió que presente copia de la factura de venta y de costo para verificar si hubo una subfacturación. Al abogado que le constituyó una sociedad anónima, se le pedirá que declare sobre los pormenores de esta y que aclare si el propósito de esa sociedad era el de refacturar la mercancía que se compraba en la Zona Libre u ocultar con ella un depósito efectuado en un banco en Panamá o Suiza. En fin, se le daría al gobierno norteamericano los mismos poderes, y probablemente más, de los que tiene actualmente nuestra Dirección General de Ingresos para investigar a cualquier contribuyente, y también lo estaríamos autorizando para que sus funcionarios se trasladen libremente a Panamá con el fin de supervisar y realizar mejor las investigaciones, todo esto, por supuesto, sería a costa nuestra.

La segunda pregunta debe ser: ¿se justifica que Panamá firme un tratado de intercambio de información fiscal con Estados Unidos o con cualquier otro país?

El proyecto de convenio para el intercambio de información fiscal presentado al gobierno panameño se refiere al canje de información fiscal entre las autoridades de los dos Estados, pero en la práctica tenemos que los sistemas fiscales de ambos países son conceptualmente diferentes; esto lo explicó muy bien don Rolando Mirones. Para Estados Unidos, sus contribuyentes deben pagar impuestos por la renta que obtienen no solo dentro de su jurisdicción territorial, sino en todo el mundo. Esto significa que su territorio fiscal, en el concepto de ellos, es el mundo entero. Panamá, por el contrario, de acuerdo con su tradición histórica de un principio internacionalmente aceptado, solo grava con impuestos las rentas que se producen dentro de su jurisdicción territorial, no así la renta que sus contribuyentes obtienen de fuentes extranjeras, que le corresponde gravar a cada Estado. Por esta razón, a Panamá no le interesa en lo absoluto obtener información sobre la renta que sus contribuyentes obtienen, por ejemplo, en Estados Unidos, y este es el motivo real por el cual Panamá, consecuente con su respeto por el principio de ingresos territorial y de la soberanía de cada Estado dentro de su jurisdicción fiscal,

se ha negado consistentemente a celebrar tratados de información fiscal y de doble tributación con terceros países.

¿Puede un país negarse a cooperar con otro para que este pueda cobrar los impuestos que sus contribuyentes evaden usando sus instituciones financieras? Esta es precisamente la posición filosófica adoptada por Estados Unidos para justificar la firma por Panamá de un tratado *de intercambio de información tributaria* y la de aquellos panameños que lo defienden, quienes, afortunadamente, cada día son menos, a medida que se profundiza en el tema. Según la tesis norteamericana nuestros bancos, nuestra Zona Libre, nuestro régimen de sociedades anónimas y los otros componentes de nuestros servicios financieros no deben servir de vehículos para que sus contribuyentes dejen de pagarles impuestos por las rentas que obtienen en Panamá.

Esta posición, a primera vista, parece justa e inobjetable. Sin embargo, si profundizamos en ella y nos salimos de los conceptos filosóficos para adentrarnos en el mundo de los hechos reales que se dan en las relaciones entre países, y dentro de esa fría realidad, ingresamos en el terreno de la feroz competencia internacional por alcanzar ventajas competitivas y ganar mercados en todas las actividades económicamente rentables, dentro de las cuales los negocios financieros son un componente importante, y que por razones obvias son los que más le interesa defender a Panamá, y si, además, analizamos la forma en que Estados Unidos maneja sus relaciones internacionales, encontramos que esa tesis no tiene fundamento en los hechos.

La evasión de impuestos no está catalogada por tratado internacional alguno como un crimen de lesa humanidad, como sí lo son el tráfico de drogas, el terrorismo, la corrupción y el blanqueo de capitales provenientes de este tipo de delitos. En cuanto al último, Panamá se ha colocado a la vanguardia de esta lucha, lo que ha sido reconocido, incluso por el GAFI al borrarlos de la lista negra de países no cooperadores. En nuestro afán de controlar el lavado de dinero, hemos llegado a exigirles a los comerciantes de la Zona Libre que conozcan a sus clientes y reporten las ventas en efectivo como si fueran un banco más. Esto no pasa en Miami ni en otros centros con gran movimiento de efectivo, como lo son aquellos Estados de la Unión fronterizos con México.

Es evidente, que la evasión de impuestos o el fraude fiscal no constituyen un crimen o una falta que perjudica

a la humanidad, sobre todo cuando muchos economistas y numerosos líderes políticos consideran que el concepto de impuesto universal no solamente es algo intrínsecamente inmoral frente a la soberanía de cada Estado sobre su jurisdicción territorial y representa una nueva forma de neocolonialismo fiscal, sino que es también contraproducente para la economía global.

Estados Unidos es el ejemplo típico de un país que no se cree obligado por principios morales a firmar aquellos acuerdos que perjudiquen sus intereses vitales. Dos ejemplos son suficientes para destacar este punto: uno, el del Tribunal Penal Internacional, para juzgar a los que cometen delitos de lesa humanidad, como el genocidio; el otro, el Protocolo de Kioto, sobre el control de emisiones industriales para proteger el ambiente global. Como es del conocimiento, Estados Unidos no firmó el primero, porque consideró que no le era conveniente exponer a sus soldados a ser juzgados por un tribunal extranjero, y denunció el segundo porque, según estudios que hizo el gobierno del Presidente Bush, presionado por el lobby de los industriales, si se aplicaban con severidad las normas de ese convenio, se vería perjudicada la economía del país. Sin embargo, estos dos convenios tienen un innegable contenido moral y son de indudable interés para la comunidad internacional. Por ello se hicieron muchas críticas a Estados Unidos por su negativa a firmarlos, que encontraron eco en importantes sectores de la sociedad norteamericana. Sin embargo, el gobierno de Bush mantuvo su posición fundamentado en que su obligación primordial era con sus soldados y con su sector industrial.

Con respecto a lo primero, argumentó, con razón, que Estados Unidos, por estar comprometidos con el mantenimiento de la paz mundial, sus soldados se veían involucrados en conflictos en varias partes del planeta y que, por ello, podían ser acusados de violar derechos humanos por jueces extranjeros y que eso no se podía permitir. Referente a lo segundo, alegaron que el costo económico de cumplir con esas normas era muy oneroso para su industria y no estaban en capacidad de afrontarlo. Entonces, me pregunto: ¿no tiene Panamá igual derecho de rechazar un convenio que afecta su sector financiero, el motor principal de su economía y que, además, se sustenta en principios morales y económicos muy cuestionables?

La otra parte del presente argumento, fundado en realidades económicas, presenta varias aristas de contenido práctico que deben analizarse con detenimiento

para determinar si detrás de las presiones, a que nos vemos sometidos para firmar este convenio, puede darse una oculta intención de hacernos menos competitivos en los servicios financieros internacionales que brindamos desde Panamá a toda la comunidad internacional.

Es de conocimiento que a Panamá se le ha catalogado como paraíso fiscal por razón de su negativa a abandonar su sistema tributario territorial. Además, tenemos como política fiscal no cobrar impuestos sobre los intereses que pagan los bancos por los depósitos de sus clientes. Esta exención se aplica a todos los depositantes, sean estos panameños o extranjeros. Cabe señalar que esta misma clase de exención la tienen también en Estados Unidos, pero allá se aplica discriminatoriamente sólo para los extranjeros no residentes, y se extiende además a las ganancias de capital que estos, los extranjeros no residentes, obtienen en sus bolsas de valores. Por esta razón, se considera a Estados Unidos como el paraíso fiscal más grande del mundo. La magnitud de la inversión extranjera en ese país, que no está sujeta a impuestos, se calcula en la astronómica suma de entre 7 y 10 trillones de dólares; es decir, 10 trillones de dólares son 10 billones de millones. En Panamá, por el contrario, los depósitos extranjeros en el sistema bancario se calculan, en comparación con los Estados Unidos, en la modesta suma de 7 mil millones de dólares, o 7 billones usando la terminología americana. Una cantidad mínima si la comparamos con los centros financieros del Caribe, donde Caimán tiene cerca de 800 mil millones de dólares y Bahamas cerca de 300 mil millones de dólares en depósitos extranjeros.

Es importante anotar que, a pesar de que Estados Unidos tiene convenios de información tributaria con muchos países, el Encargado de Negocios nos dijo que eran 82, solo Canadá le brinda información sobre los depósitos de sus ciudadanos y no así al resto de los países subscriptores de esos acuerdos. Con toda la información que antecede y que guarda relación con el tratado que se quiere que firmemos, pretendo llegar a un punto clave, y es que en enero del año pasado, la Dirección de Ingresos de los Estados Unidos le comunicó a los bancos que debían prepararse para dar información a todos los países que firmaron convenios de información tributaria con Estados Unidos sobre los intereses que ellos pagaban a los nacionales de estos Estados, para que estos, a su vez, pudieran gravar con impuestos esos intereses. Esta comunicación causó un escándalo de proporciones inimaginables en la comunidad bancaria y política norteamericana.

Entre las protestas más enérgicas, destacaron las de los representantes del Estado de la Florida en el Congreso y la del propio gobernador Jeb Bush. De la carta de los airados congresistas al Secretario del Tesoro, cito algunos párrafos: "Le escribimos esta carta para expresar nuestra más profunda preocupación sobre la propuesta recibida. Debido a que los pagos de tales intereses no están sujetos a pagar impuestos en Estados Unidos, este nuevo requisito para los bancos no será de ningún beneficio financiero para Estados Unidos. ...De otra parte, la obligación de reportar, por razones que daremos más adelante, traerá costos significativos para la nación entera. Por tanto, le solicitamos urgentemente que retire la propuesta, por lo menos hasta tanto se haga un análisis adicional de los costos y beneficios asociados con la misma. Esa propuesta es contraria a la tradicional política del Departamento del Tesoro y del Congreso de estimular a los extranjeros no residentes a que depositen sus dineros en los bancos de Estados Unidos, para que a su vez estos dineros puedan ser usados para estimular el crecimiento y desarrollo en este país. Estamos preocupados ya que de adoptar esta propuesta pondrá a los bancos norteamericanos en desventaja con los bancos de nuestros competidores y resultará en un retiro significativo de depósitos extranjeros de los bancos de Estados Unidos, lo que traerá como consecuencia que se reducirá el crédito disponible para las comunidades locales y para aquellos otros que tradicionalmente usan los préstamos bancarios como su principal fuente de crédito".

Continúan diciendo los congresistas: "el retiro de los depósitos extranjeros, particularmente en los casos de bancos pequeños y medianos, significará una reducción en los préstamos a empresarios locales, a propietarios de inmuebles y de negocios pequeños, lo que traerá como resultado una disminución en la fortaleza económica de las comunidades afectadas. En algunos casos, tendrá como resultado la desestabilización de los propios bancos. ...Tenemos entendido, además, que ninguno de nuestros trading partners ha impuesto estos requerimientos en sus propias instituciones financieras. La adopción de esta regla por tanto creará un nivel de competencia desleal que será motivo de la transferencia de depósitos que mencionamos".

Permítanme abrir un paréntesis para referirme al editorial del semanario Capital, del pasado 4 de febrero, en el que se analiza esta misma situación, pero desde la perspectiva de la banca panameña. Dice así el párrafo

que he copiado: "¿Qué reacción tendrán los depositantes extranjeros si los banqueros establecidos en Panamá les dicen que van a dar información con fines tributarios a sus países de origen? No tenemos con exactitud la cifra del monto de los depósitos extranjeros en el centro bancario, pero algunos cálculos indicarían que pueden estar entre los 10 mil y 14 mil millones de dólares y que se encuentran distribuidos en todo el sistema, es decir, banca oficial, banca local y banca internacional, todos los cuales, de una forma u otra, y por los vasos comunicantes existentes en el centro, irrigan la economía nacional.

Nadie puede dar una cifra de cuántos de estos depósitos podrían retirarse del país frente al mencionado anuncio, pero cualquier cifra representará un duro golpe al centro bancario y, por supuesto, a la economía, con la muy segura salida de varios bancos extranjeros y su repercusión adicional al empleo y muchos otros pagos y gastos que realizan dentro del país."

Retomando el tema de la reacción en Estados Unidos sobre la propuesta del intercambio de información fiscal, tenemos que el gobernador del Estado de Florida, se unió a la protesta de los congresistas de su Estado y en carta al Secretario del Tesoro afirmaba: "Las nuevas reglas colocarán a los bancos norteamericanos en una posición de desventaja en relación con los bancos del Caribe y de Europa... y dañarán seriamente la habilidad de los bancos norteamericanos de seguir atrayendo depósitos foráneos".

En otra carta al Secretario del Tesoro, Robert Brooks, presidente del Eagle Bank de Miami, manifestó que el reglamento propuesto "podría acelerar retiros de entre 15 y 20 mil millones de dólares solamente en Miami de depositantes latinoamericanos".

Se puede editar un libro con las protestas y el escándalo que provocó la sugerencia de la Dirección de Ingresos de los Estados Unidos y que, por supuesto, tuvieron como consecuencia lógica que la idea de informar a los gobiernos extranjeros sobre los depósitos de sus nacionales muriera en su cuna. Lo relevante en este asunto es observar la forma enérgica como la sociedad norteamericana protege su economía. Por ello me dolió que la Comisión de nuestra Asamblea Legislativa que tiene que ver con los bancos o nuestra propia Asociación Bancaria, no tomaran esas cartas de los congresistas de La Florida o la de los banqueros, las tradujeran al español, reemplazaran sus nombres por los de ellos y se las enviaran a nuestro Ministro de Economía y Finanzas.

Este caso, que está bien documentado, es la mejor defensa que podemos presentar a Estados Unidos para negarnos a firmar un tratado que pondría a Panamá en una posición desventajosa en el negocio financiero, tanto frente a los propios Estados Unidos, como frente a los otros centros del Caribe y Europa. Estamos seguros de que si confrontamos al gobierno norteamericano con sus propios actos, este no insistirá en poner a Panamá en la posición de desventaja que ellos mismos no aceptaron. No olvidemos que Estados Unidos debe su predominio mundial, no solo a su poderío económico y militar, sino también al profundo y singular sentido de justicia de su pueblo. Un eco de esta afirmación la encontramos en las protestas que Senadores y Congresistas de la talla de Don Nickles, Dick Armey y Phil Crane han hecho públicas en relación con los centros financieros como el nuestro y en defensa de la competencia fiscal y de la privacidad financiera. Voy a citar algunos conceptos de la carta que, en fecha reciente, el 9 de enero pasado, el Congresista Phil Crane le envió al Secretario del Tesoro, Paul O'Neill. En ella le pide información acerca de la iniciativa de la OCDE sobre el intercambio de información fiscal, las cuales, en su opinión, representan un ataque certero a la privacidad financiera y mina el derecho soberano de las naciones de hacer sus propias leyes sobre privacidad e impuestos.

Crane le recuerda al Secretario O'Neill que Estados Unidos tiene cerca de 10 trillones de dólares de inversión extranjera en su economía, los cuales se verían en peligro de perderse si el país se convirtiera en "informante de las autoridades fiscales de otras naciones". También le pregunta al Secretario si se ha investigado, "si las presiones para que se dé información fiscal puedan ser violatorias de los acuerdos internacionales de comercio". Es una pregunta que también hacemos al gobierno. Hay un foro en la OMC, donde esto se puede ventilar y creo que tendríamos mucho éxito.

Crane, con gran sinceridad, le recuerda al Secretario que muchos Estados de la Unión "tienen leyes favorables, tanto impositivas como para la formación de sociedades para atraer clientes de todo el mundo. Estas leyes", dice Crane, "incluyen a menudo medidas estrictas de protección a la privacidad, las cuales no serían permitidas bajo la propuesta de la OCDE y la Unión Europea. Esto provoca importantes preguntas acerca de la integridad y la viabilidad de nuestro sistema federal que tan bien ha servido a la nación". Considera que el Gobierno Federal podría estar violando la Constitución, afectando los

derechos de los Estados de la Unión a manejar sus impuestos y privacidad.

Con respecto a este punto, en una reunión que tuvimos con el Encargado de Negocios de Estados Unidos, un grupo de abogados de la Asociación de Abogados Internacionales, le proporcioné información de que en los Estados Unidos hay varios Estados que compiten con Panamá para captar, como dice Crane, negocios internacionales. Lo más curioso es que uno de esos Estados, Nevada, se jacta en su propaganda de que es el único Estado de la Unión Americana que no tiene un convenio de información fiscal con el IRS y les dije: "nos están pidiendo algo que ustedes mismos no han podido conseguir en su propio país".

¿Debe Panamá firmar un tratado de intercambio de información fiscal similar al de Suiza, el cual se limita a delitos fiscales reconocidos por ella o debemos abstenernos de firmar tratado alguno con Estados Unidos?

En Panamá, algunos son de la opinión de que por ser Suiza nuestro principal competidor en los servicios financieros, no deberíamos aceptar una posición de desventaja frente a este país en nuestras relaciones con Estados Unidos; por lo tanto, por ningún motivo deberíamos firmar ningún tratado con Estados Unidos, que no sea esencialmente igual al que tienen celebrado con Suiza, que se limita a fraude fiscal.

Difiero de esa opinión y creo sinceramente que la relación de Suiza con Estados Unidos no es de la misma índole que la que tenemos nosotros: Suiza, Inglaterra y Estados Unidos son los centros financieros más grandes y mejor organizados del mundo. En los bancos suizos hay trillones de dólares depositados, más de 200 veces del total de los depósitos en nuestros bancos. Los intereses que vinculan a Estados Unidos y Suiza están condicionados por ese factor. Por lo demás, los bancos y las enormes empresas industriales y farmacéuticas suizas tienen una presencia importante en Estados Unidos. Esta realidad justifica el tratado celebrado por ambos países, pero este no es el caso de Panamá. Según nos manifestó el Encargado de Negocios de Estados Unidos, ellos tienen conocimiento de que hay muy pocos norteamericanos con depósitos en los bancos panameños, añadiéndonos que el tratado sólo lo habían propuesto, porque era parte de la política general del Secretario del Tesoro, luego que le retirara el apoyo a la OCDE en su persecución contra los llamados paraísos fiscales. Él también tenía la impresión de que este tratado iba a ayudar a mejorar la

situación de Panamá frente a los países que nos discriminan, al imponer un recargo a las operaciones con los bancos panameños. Esto nos indica que no existe un interés fundamental de parte de Estados Unidos para forzar a Panamá a firmar este tratado.

Es claro que los argumentos que expongo serán suficientes para que no se insista en dicho tratado y para que, si no lo suscribimos, no haya consecuencias negativas para Panamá.

Es obvio que la dignidad es lo más importante de una nación y del ser humano. De allí nacen la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el respeto a los Derechos Fundamentales que tenemos como Estado, plasmados, estos últimos, en la Carta de las Naciones Unidas y en la Constitución Política de Panamá. Como nación que se respeta, como pueblo que aprecia su dignidad, Panamá no puede aceptar un tratado que no tiene un válido principio ético y que, además, perjudica de una manera notoria su economía. Más bien debemos convertirnos en los campeones de la lucha contra la imposición fiscal foránea que no cabe en la globalización de la economía. Si fuera cierto que los países ricos quieren que la globalización sea el motor del desarrollo sostenible de la humanidad y no el nuevo instrumento perpetuador de la miseria que agobia el llamado tercer mundo, la imposición fiscal foránea es inaceptable. Si le decimos no a Estados Unidos, no sólo destruiremos totalmente los planes lesivos de la OCDE de acabar con los centros financieros que no pertenecen a su club, sino que con ello le daremos un gran apoyo a las fuerzas que dentro de los propios Estados Unidos están en contra de esta imposición evidentemente perjudicial, entre las cuales se destaca la figura de Milton Friedman, galardonado con el Nobel de Economía, y ello porque los tratados que está firmando Estados Unidos con los países del Caribe, y el más reciente, el de Bahamas, están sujetos a la condición de que antes del 2004 todos entremos al grupo.

No nos acobardemos. Panamá puede enfrentar esta lucha, no sólo porque tenemos la razón, sino también porque contamos con los medios para ganarle esta diferencia a Estados Unidos, y estos son: la verdad, la justicia y la razón. La verdad, porque el derecho de un país a cobrar impuestos por rentas que se generan en otro, va contra todo lo que se predica sobre la globalización de la economía y el desarrollo sostenible. La razón y la justicia, porque mal puede Estados Unidos pedirnos que hagamos algo que ellos mismos no han hecho. ¿Con qué moral el negociador norteamericano puede decirle al

de Panamá que ponga su banca en desventaja frente a la de ellos?

Por otra parte, hay normas, tanto en la Carta de las Naciones Unidas, como en los convenios de OMC que nos protegen contra las medidas que puedan tratar de aplicarnos si no firmamos. También nuestra economía nos permite tomar medidas de retorsión a los países que nos discriminan. No está de más recordar que Estados Unidos es un país respetuoso de las leyes, en donde se da mucho valor al juego limpio, y no tendrían ninguna justificación de peso para castigar a Panamá, si nos negamos a aceptar el tratado aplicándonos un doble estándar inaceptable por inmoral. El daño para Panamá, si firma este tratado, será mucho más grande que las consecuencias de no firmarlo.

Quiero resaltar el hecho de que el nombre con el cual se ha titulado el proyectado convenio, Tratado de Intercambio de Información Fiscal, es erróneo e incorrecto en su forma y en su fondo, ya que Panamá, por las razones que he expuesto, no tiene información fiscal que intercambiar con ningún país y, por lo tanto, no obtendría ninguna contrapartida válida con su firma. Por tal motivo, el nombre correcto y apropiado con el que se debe conocer ese proyecto es: Tratado mediante el cual Panamá concede a Estados Unidos jurisdicción fiscal sobre todo su territorio.

En 1903 Buneau-Varilla suscribió a nombre de Panamá el tratado del Canal que dio origen a las concesiones jurisdiccionales a Estados Unidos. A casi un siglo de lucha y sacrificio por parte de varias generaciones de panameños, con el fin de superar las causas de conflictos que con él se provocaron, es de esperar que en los inicios del siglo XXI y en vísperas del centenario de la firma de aquel funesto tratado, los panameños no reincidan firmando otro tratado que sin duda dará origen a nuevas causas de conflictos entre los dos países, con la secuela de que la historia, que debe servirnos de maestra, ya nos ha enseñado.

La señora Presidenta, que siempre ha actuado con dignidad y nacionalismo, no puede permitir, como responsable constitucional de nuestras relaciones internacionales, que un Tratado como el propuesto se llegue siquiera a considerar, por lo que esperamos impartirá las instrucciones a las personas que corresponda, para que le comuniquen a Estados Unidos que Panamá no puede aceptar un convenio que pone en peligro la soberanía y el bienestar de la Patria.

Visión del Comercio Exterior de Panamá

Licdo. Melitón Arrocha
Viceministro de Comercio Exterior

John F. Kennedy, dijo en su momento lo siguiente: "El tiempo y el mundo no se detienen. El cambio es la ley de la vida. Y aquellos que miran únicamente al pasado o al presente, con certeza dejarán pasar el futuro". En este futuro, una adecuada visión de comercio exterior será fundamental.

La trascendencia del tema que nos convoca, por su gran relevancia en el devenir de nuestro país, exige a la discusión pública el entendimiento y el concurso de todos actores de la vida nacional, frente a esta realidad mundial, nuestro país, en concordancia con su vocación internacionalista y su proyección comercial, no puede quedar aislado. Debemos participar activamente en los procesos de integración comercial, no sólo aspirando a ser la sede de la negociaciones hemisféricas del ALCA, sino buscando ser sede del comercio hemisférico.

Dentro de este marco, permítame, iniciar mi exposición con algunas consideraciones elementales.

Estadísticamente, nuestro país tiene una base poblacional de 2.8 millones de habitantes de acuerdo con el censo del año 2000, un producto interno bruto total preliminar para ese mismo año de diez mil diecinueve millones de dólares a precios corrientes, y un producto interno bruto per cápita de tres mil quinientos setenta y ocho dólares. En materia de inversión extranjera directa, las cifras preliminares del año 2001 reflejan inversiones por el orden cuatrocientos veinte millones de dólares y el volumen total de exportaciones para este mismo período fiscal, fue por el orden de los ochocientos diez millones dólares aproximadamente.

No obstante, durante los últimos años es apreciable un tendencial agotamiento en el balance de servicios, de manera que el resultado de la balanza comercial, cada vez se torna más deficitario. Esto evidencia la necesidad de un mayor fortaleciendo y estímulo al sector exportador de mercancías.

En este orden de ideas, es preciso apuntar que

nuestro país tiene una pequeña economía en contexto global, que puede desarrollarse de forma sustancial mediante la obtención de divisas, que dentro de la estrategia de comercio exterior se ve materializada a través del incremento sustancial de las exportaciones, tanto de bienes como de servicios, así como la atracción de inversión extranjera directa a nuestro país. A manera de referencia, de las cien mayores economías del mundo, sólo cuarenta y nueve son países, el resto son compañías transnacionales. Las ventas combinadas de las doscientas compañías más grandes del mundo sobrepasan las economías combinadas de ciento ochenta y dos países. Estas corporaciones tienen casi el doble del poderío económico del ochenta por ciento de los habitantes más pobres del mundo, controlan casi el veinticinco por ciento de la actividad económica mundial y un tercio de todo el comercio internacional se efectúa entre empresas multinacionales.

Luego de este diagnóstico, analicemos las perspectivas presentes y futuras de nuestro comercio exterior, recogidas en lo que denominamos nuestra visión estratégica.

El objetivo central de la estrategia del comercio exterior de la presente administración, consiste en implementar una política de participación en los mercados internacionales, que sea consistente con las expectativas del crecimiento económico con equidad social, esbozado en el Plan de Gobierno de la Excelentísima Señora Presidenta, Mireya Moscoso. Es por eso que nuestras acciones estarán destinadas a contribuir con el aumento de la producción nacional, con la protección de nuestra plataforma de servicios y con la reducción del desempleo y la pobreza.

Con esto en mente, hemos estructurado una visión estratégica para el presente quinquenio, que se resume en los siguientes elementos: primero, la apertura de nuevos mercados mediante negociaciones comerciales internacionales; segundo, la pronta atención de conflictos internacionales haciendo valer los derechos de

nuestros actores económicos; tercero, imprimir mayor énfasis en el fomento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera; y cuarto, fomentar la participación y coordinación con la sociedad civil en la discusión de la agenda de comercio exterior.

Nuestra estrategia hace énfasis en propiciar apertura de mercados a los productos y servicios nacionales, por vía de la negociación de tratados de libre comercio de nueva generación. Estos a su vez, establecerán reglas claras, transparentes y permanentes, que permitan mayor seguridad jurídica en las relaciones comerciales con otros países, contribuirán a la atracción de inversión extranjera directa a través de los mecanismos de protección jurídica a las inversiones, reducirán la vulnerabilidad de nuestras exportaciones ante la aplicación de medidas unilaterales de nuestros socios comerciales y establecerán mecanismos ágiles para la solución de conflictos comerciales. Sin embargo, estos objetivos deben lograrse tomando en cuenta la necesidad de un ajuste gradual de los diversos sectores productivos nacionales, a las nuevas condiciones de competencia. Por tal razón, se negociarán plazos de apertura de conformidad con las necesidades del sector productivo, y se abogará por la consecución de condiciones especiales para los sectores más sensibles de nuestra economía, particularmente el sector agrícola e industrial.

Dentro de este marco, la participación del sector privado en las negociaciones es vital. Es importante que la sociedad civil plantee sus inquietudes e intereses a los negociadores, a fin de obtener el mayor provecho de la negociación y que sus resultados redunden en beneficio de todos los sectores productivos del país. Por este motivo, a través de la Comisión de Negociaciones Comerciales Internacionales se mantiene un canal de comunicación permanente con la empresa privada y sus representantes sectoriales, a fin de lograr esta interacción. A medida que avancen las negociaciones, se intensificarán las reuniones con el sector privado, a fin de recopilar la información sobre aperturas, sensibilidades y oportunidades. Para tales efectos, se concertarán reuniones periódicas con gremios, cooperativas, sindicatos e incluso empresas de los sectores productivos interesados.

Nuestra estrategia en materia de negociaciones

comerciales internacionales apunta en tres direcciones simultáneas: la primera, a nivel bilateral, con la intención de acordar procesos de apertura comercial más profundos, menos restrictivos y que tomen en consideración las sensibilidades en nuestro país; la segunda, en el ámbito regional, en la cual el propio proceso de negociación permitirá mayores niveles de integración, entre países vecinos. Esto, a su vez, facilitará aperturas más sustanciales que aquellas que se puedan lograr en una negociación multilateral, en donde existe pluralidad, disparidad y diversidad de criterios; la tercera, en el contexto multilateral, en la cual nuestra perspectiva actual es darle seguimiento a agendas globales que son de gran relevancia, por la posibilidad de tener acceso a mercados que, tal vez, a nivel bilateral o regional no pudiésemos acceder por el tamaño y características propias de nuestra economía.

En el ámbito bilateral, nuestro país considera dentro de su estrategia de negociaciones comerciales internacionales un número plural de factores característicos de nuestro intercambio comercial. De esta forma analiza y toma en consideración, entre otros factores, el volumen de intercambio comercial actual entre Panamá y sus principales socios comerciales, la calidad de las relaciones político-económicas con estos socios, la experiencia que nuestros productores de bienes y servicios tienen para acceder a estos mercados, y la facilidad que, por vías de la infraestructura existente, se tiene para este intercambio comercial. Como consecuencia al análisis anterior el Gobierno nacional tomó la decisión de reactivar la negociación de un tratado de libre comercio de nueva generación con todo los países centroamericanos.

Nuestra relación comercial con Centroamérica, en la actualidad, tiene su sustento sobre la base de acuerdos comerciales de alcance parcial, que no contemplan todo el universo arancelario, ni se incluyen sectores competitivos de Panamá, como lo son los servicios financieros. Es por ello que la negociación de un tratado de libre comercio amplio es una alianza ventajosa para Panamá, la cual se vería beneficiada con el acceso al mercado de servicios centroamericanos, aun cuando no debemos descuidar nuestras limitaciones en el sector agrícola e industrial.

En este contexto, es de conocimiento público la conclusión de las negociaciones relacionadas con

el texto normativo del tratado entre los países centroamericanos y la República de Panamá. En adición, hemos finalizado negociaciones en materia de acceso a mercados con la República de El Salvador e iniciamos negociaciones con Nicaragua. Por otro lado, en las próximas semanas estaremos atendiendo dentro de la agenda de negociación reuniones con nuestra contraparte de Costa Rica.

De manera simultánea, es indispensable la negociación de otros tratados bilaterales de libre comercio con nuestros principales socios comerciales, que amplíen el mercado nuestras exportaciones, fortalezcan nuestra plataforma de comercio transfronterizo de servicios y estimulen nuevas inversiones hacia nuestro país. En este sentido, hemos retomado las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre la República de Panamá y México y nos encontramos en un proceso de conversaciones exploratorias con los Estados Unidos de América, con la finalidad de lograr el lanzamiento formal de negociaciones comerciales entre ambos países.

Este tipo de convenio contiene reglas transparentes y logra mayores niveles de seguridad jurídica para nuestras inversiones. El comercio no se verá afectado por barreras discriminatorias e interpretaciones arbitrarias a las que está expuesto en la actualidad y contará con un mecanismo de solución de controversias ágil para dirimir este tipo de conflictos.

En el ámbito regional, a más tardar en tres años, se consolidará el esfuerzo hemisférico más notable de nuestra generación: la entrada en vigor del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para el año 2006, Panamá debe consolidar su posición en el hemisferio y asegurar el pleno desarrollo de sus potencialidades en este acuerdo sin precedentes.

Indudablemente, el continente debe ser nuestra prioridad en presente quinquenio, pues desde el punto de vista cuantitativo, la iniciativa del ALCA representa el esquema de liberalización comercial más ambicioso desde la Ronda de Uruguay, cubriendo un mercado de mayores dimensiones que el de la Unión Europea, de más de ochocientos millones de habitantes, un PIB combinado de más de nueve trillones de dólares y alrededor de un trillón y medio de dólares en comercio intrarregional.

ALCA implica también el esfuerzo más

importante de integración regional llevado a cabo entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo, con el objetivo común de lograr el libre comercio en bienes, servicios e inversión.

Por todo lo antes expuesto, Panamá continuará apoyando y contribuyendo en el esfuerzo hemisférico de lograr un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para su conclusión en el año 2005. Para ello, continuará participando activamente en todos los grupos de negociación, así como los Comités Consultivos del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo cual queda de manifiesto con la elección de Panamá para ocupar la vicepresidencia del Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil.

Dado que somos una pequeña economía frente a un mercado de dimensiones superlativas, con oportunidades de crecimiento ilimitadas, pero igualmente expuestos a competir con las economías desarrolladas en la región, debemos reconocer que los costos de no participar de este regionalismo continental serán muchos más elevados que los costos de participar. El no formar parte de este proceso provocará nuestro distanciamiento de aquellos mercados que, hoy en día, representan una proporción significativa y creciente de nuestro comercio exterior, eliminando nuestro acceso al comercio y la inversión que generará el ALCA. La fragilidad de nuestros nexos con las grandes economías del hemisferio, basada en esquemas de preferencias unilaterales, será reemplazada por una relación jurídicamente más sólida, basada en un acuerdo hemisférico.

En el ámbito multilateral, nuestra visión estratégica gira en torno al pleno ejercicio de nuestra membresía en la Organización Mundial del Comercio y la contención de nuevos compromisos en áreas sensitivas. En este sentido, debemos seguir detenidamente los procesos de adhesión de nuevos miembros a la OMC, con el propósito de asegurar la apertura de nuevos mercados para Panamá y de garantizar la adecuada contraprestación a los sacrificios que ya ha efectuado la República. En muchos de estos casos, encontraremos oportunidades estratégicas para subsanar conductas comerciales discriminatorias de países en proceso de adhesión, que tradicionalmente han afectado sectores importantes de nuestra economía.

En vista de nuestra reciente adhesión, y en ejercicio de una estrategia defensiva, procuraremos contener aquellos movimientos a lo interno de este foro multilateral que puedan alterar el piso de lo que ya nos ha costado asumir. Particularmente sensibles serán las negociaciones en materia de agricultura. Por este motivo, daremos seguimiento a los mandatos de negociación emanados en la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Qatar.

Producto del proceso de la globalización e integración al que está sujeta nuestra aldea global, el hemisferio y en particular nuestro país, y como consecuencia de nuestra incorporación a la Organización Mundial del Comercio y de la suscripción de tratados de libre comercio de nueva generación, no es difícil anticipar la posibilidad de conflictos comerciales producto de la interpretación y/o aplicación de normas contrarias al texto y espíritu de compromisos internacionales adquiridos. Por lo anterior, es de fundamental importancia generar una unidad independiente, a fin de monitorear y garantizar el pleno cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos.

En estos momentos, este tema reviste singular importancia por las diversas legislaciones que atentan contra nuestra plataforma de servicios transfronterizos; es decir, aquellos que brindamos desde Panamá sin necesidad de una presencia comercial en otros países. En reconocimiento de esta situación debemos, como hemos hecho hasta ahora, aunar esfuerzos entre el sector privado y el gubernamental, monitorear adecuadamente los focos de presión y defender activamente nuestros intereses en esta materia.

Por otra parte, nuestra oferta exportable en materia de bienes está sujeta a barreras no arancelarias al comercio adoptadas con la finalidad de obstaculizar la entrada de nuestros productos a ciertos mercados. Al respecto, haremos uso de todos los recursos jurídicos aplicables en la OMC para hacer cumplir los derechos de Panamá.

Por otro lado, actualmente el Viceministerio de Comercio Exterior cuenta con un proyecto de legislación por medio del cual se crearán y aplicarán mecanismos unilaterales de retorsión como herramienta para contrarrestar los efectos nocivos de las discriminaciones unilaterales aplicadas por algunos socios comerciales, en el ámbito fiscal y comercial. Este mecanismo estará orientado a establecer condiciones adicionales a

aquellas personas naturales o jurídicas originarias de los países que nos discriminan y que participen o pretendan participar en contrataciones públicas convocadas por el Estado panameño.

Otros de los componentes de nuestra visión estratégica es el fomento a nuestras exportaciones. Para el desarrollo de esta iniciativa, hay cuatro metas que perseguimos: la capacitación de los actores económicos involucrados en el proceso de exportación, la diversificación de la oferta exportable nacional y de los mercados de exportación, la participación en nuevos y mayores mercados y el aumento de los volúmenes de exportación.

En materia de capacitación, el Gobierno de la Excelentísima señora Presidenta, Mireya Moscoso, considera indispensable el entrenamiento del recurso humano involucrado en el proceso de exportación y de todos aquellos agentes económicos que, mediante la oferta exportable, pueda determinarse que tienen potencial de exportación. Es con base en lo anterior, que la institución que represento ha emprendido un programa anual denominado Campaña Nacional de Motivación de la Conciencia Exportadora, que va dirigido a capacitar el sector productivo sobre los trámites y procesos de exportación, mercadeo internacional, incentivos aplicables a la exportación, programas de reconversión a productos exportables, alianzas estratégicas para la exportación, planeamiento financiero y comercialización.

Actualmente, el Viceministerio de Comercio Exterior cuenta con un estudio de la oferta exportable de Panamá, que contiene la descripción de los productos y empresas con potencial de exportación. Esta importante muestra se actualiza mensualmente, de modo que se logren identificar aquellos productos exportables y con potencial de exportación. Paralelamente, se ha elaborado un Directorio de Empresas Exportadoras, el cual constituye un valioso apoyo a nuestras misiones diplomáticas, para promover nuestra producción nacional, y sirve como instrumento para la promoción y planificación de nuestras exportaciones.

En relación con la necesidad de incrementar los rubros exportables, nuestro país presenta un comportamiento de exportación en un número reducido de productos, que someten a nuestras exportaciones y a la economía en general a un

riesgo por la concentración de éstos. En este sentido, hemos implementado una estrategia tendiente a promocionar aquella parte de nuestra oferta exportable considerada como no tradicional, a fin de lograr una mayor diversificación y encontrar nichos de mercado que no hayan sido explotados por grandes procesos de comercialización internacional. Adicionalmente, hemos hecho énfasis, mediante capacitación, en orientar la producción hacia el procesamiento de productos de exportación que introducen productos tecnológicos para la transformación en materia prima local y que generan bienes finales con un alto valor agregado nacional, fomentando así procesos de industrialización.

En relación con la diversificación de mercados de exportación, nuestro proceso de comercialización es en extremo dependiente de un número reducido de países con los cuales intercambiamos bienes y servicios. En este orden de ideas, continuaremos fortaleciendo nuestra presencia en los mercados de nuestros principales socios comerciales, y a su vez llevaremos a cabo las acciones necesarias para acceder a los mercados de Asia, El Caribe y Suramérica. El Viceministerio de Comercio Exterior, a fin de lograr esta diversificación, provee a los exportadores de información comercial, para ser más eficientes al momento de penetrar un posible nuevo mercado. Adicionalmente, hemos estructurado una estrategia mediante la cual participamos, junto con el sector empresarial, en ferias y misiones comerciales internacionales, en las áreas geográficas antes descritas.

En materia de fomento a la competitividad y reingeniería de los procesos de producción para la exportación de productos no tradicionales, el Gobierno Nacional ha concedido incentivos fiscales con al finalidad de aumentar los niveles de calidad de nuestros productos y lograr una mayor competitividad en el mercado internacional, lo cual en el proceso de exportación se materializa, entre otros, mediante la expedición del Certificado de Abono Tributario (CAT). La presente administración ha logrado, mediante un proceso de reestructuración, disminuir el tiempo de expedición del CAT, con la finalidad de reducir los costos de intermediación financiera y de esta forma ser más rentable y competitiva la actividad. Aunado a estos esfuerzos, se encuentra muy avanzado el proceso de adjudicación de la consultoría para la

reformulación de esquemas de incentivos de la producción para la exportación, compatibles con los compromisos suscritos con la OMC. Adicionalmente, y por instrucción de la Excelentísima señora Presidenta, procedimos a solicitar ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio, la extensión de la vigencia del programa de Certificados de Abono Tributario.

Por otro lado, el Viceministerio de Comercio Exterior, junto con el sector privado, se encuentra trabajando en la creación de un ente promotor de exportaciones que tenga la responsabilidad primordial de coadyuvar en el mercadeo internacional de nuestra oferta exportable y facilitar inteligencia de mercado a nuestros exportadores, a fin de colocar los productos panameños en el mercado internacional.

Otro componente en nuestra visión estratégica irrplica la atracción de inversión extranjera directa a Panamá, que descansa sobre dos pilares fundamentales, a saber: mejorar el clima de inversiones y promover la inversión extranjera directa. Estos dos componentes están intrínsecamente relacionados, por lo que se hace necesario que los esfuerzos de promoción se realicen tomando en cuenta las oportunidades debidamente identificadas, mediante un análisis de las ventajas comparativas y competitivas de Panamá, con base en el concepto de clusters.

Para mejorar el clima de inversión, la estrategia de comercio exterior prioriza tres acciones paralelas: la primera, implica mantener una política macroeconómica estable tendiente a obtener el grado de inversión del país. Esto se traducirá, además de impactar en nuestra proyección en los mercados internacionales de capital, en la posibilidad de lograr financiamiento a menor costo para los proyectos de inversión privada, generando una ventaja adicional que atraerá la inversión extranjera directa y mejorará nuestra competitividad en relación con los demás países de la región.

En el mismo orden de ideas, la segunda acción apunta a reforzar las iniciativas dirigidas a mejorar el nivel de seguridad jurídica de inversiones efectuadas en el país. Con esto en mente, se deben evaluar los ajustes a nuestra legislación que permitan contar con un proceso expedito de solución de controversias tanto a nivel administrativo como judicial.

El tercer componente, el mejoramiento de clima de inversiones implica la simplificación de los trámites inherentes al proceso de inversión privada. Para tales efectos, hemos iniciado una evaluación integral de los trámites, procedimientos y reglamentaciones propios de la etapa preliminar a la inversión, con miras a presentar las recomendaciones necesarias para agilizar estos procesos y evitar que se conviertan en obstáculos innecesarios y engorrosos.

En este contexto, hemos elaborado un proyecto, por medio del cual se creará la Oficina Nacional de Inversiones, la cual estará encargada de facilitar, coordinar y unificar todo el trámite relacionado con éstas en el país y, a la vez, buscar mecanismos ágiles que redunden en una mayor eficiencia en la prestación del servicio público.

Como parte de nuestra estrategia de comercio exterior y con la finalidad de mejorar el clima de inversiones, hemos procedido a suscribir acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones y nos encontramos en proceso de negociación de este tipo de instrumentos con Italia y Portugal, entre otros.

Lo anterior apunta a propiciar mayores niveles de confianza con los inversionistas de los países contraparte y fomentar, por medio de este mecanismo, la atracción de inversión extranjera a nuestro país.

En materia de promoción de inversiones extranjeras directas, nuestra estrategia se fundamenta en el sistema de clusters, el cual consiste en aglomerar las ventajas competitivas que ofrece nuestro país, con el objetivo de identificar los sectores que ofrecen las mejores oportunidades de inversión.

Panamá cuenta con numerosas ventajas competitivas, muchas de las cuales giran en torno al Canal, la posición geográfica y el uso del dólar como moneda de curso legal, las cuales permitirán desarrollar clusters o aglomerados en las siguientes áreas: centro internacional de logística multimodal, una plataforma para inversiones en alta tecnología y un destino turístico de primera línea para el Siglo XXI.

Por último, es necesario destacar que para el Viceministerio de Comercio Exterior, es de suma importancia lograr una amplia participación y coordinación con la sociedad civil en la discusión

de la agenda de comercio exterior. Los acontecimientos de Seattle, Buenos Aires, Quebec y más recientemente en Davos, demuestran que los procesos de apertura comercial son mucho más comprensivos e involucran a muchos más actores que la comunidad empresarial.

Dentro de este marco, consideramos vital la participación de la sociedad civil en todo su contexto, a fin de que aporte su visión e insumos a los procesos de apertura comercial por los cuales atraviesa nuestro país, el hemisferio y, en general, nuestra aldea global. De esta forma, la sociedad podrá coadyuvar en la consolidación en una posición de negociación comercial que logre representar nuestras fortalezas y salvaguardar nuestras sensibilidades. En este contexto, reafirmamos nuestro compromiso con el principio de transparencia en la discusión de los temas de comercio exterior y reconocemos la necesidad de una permanente colaboración, participación y asesoría por parte de los distintos sectores de la sociedad civil en todos los aspectos de nuestra estrategia de comercio exterior.

Adicionalmente, redoblabaremos nuestros esfuerzos en la organización de talleres de capacitación, visitas a todas las provincias con regularidad, campañas de motivación, foros y conferencias especializadas en la participación en cualquier foro que permita interactuar con la sociedad civil, con el fin de difundir nuestros planes y acciones y recibir la retroalimentación correspondiente.

En conclusión, nuestra estrategia de comercio exterior tiene como norte el principio fundamental de que la apertura comercial no es un fin en sí mismo, sino un medio a través del cual lograremos alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable que genere riquezas y coadyuve a la solución de los problemas sociales que nos aquejan.

Una de las ventajas competitivas de la cual goza nuestra especie, es nuestra habilidad de aprender, adaptarnos y mejorar ideas de otras culturas. La humanidad ha progresado por su interacción cultural. La historia nos ha demostrado que sociedades cerradas desaparecen, mientras que sociedades y economías abiertas florecen. El proteccionismo, sin razón, retrasa el progreso sofocando la habilidad de las sociedades de evolucionar y retardando la habilidad de aprender a adaptarse y mejorar. Por supuesto, podemos mirar

en otra dirección y cerrar nuestros ojos a un movimiento mundial inexorable de apertura comercial en bienes, servicios e inversión; sin embargo, asumir esta posición conformista, no es una opción viable para nuestro país.

Ninguna nación puede prosperar aislada y separada de las demás, la historia ha comprobado que el aislamiento de nuestro país no ha sido, es o será, un mecanismo eficaz de defensa contra los acontecimientos internacionales, y por esto consideramos de vital importancia nuestra participación plena y activa en los diversos foros de comercio internacional, sin menoscabar la necesidad de un ajuste gradual de los diversos sectores productivos nacionales a las nuevas condiciones de competencia global. No podemos

darnos el caro lujo de no pertenecer a un acuerdo de libre comercio de nueva generación.

El mensaje es claro: seremos proactivos en materia de apertura comercial, salvaguardando nuestras sensibilidades y esperando el compromiso de cambio del sector productivo, a fin de ser competidores en este nuevo esquema global.

El rol del gobierno es mostrarles a sus asociados los futuros riesgos, oportunidades, opciones y soluciones. Esto es frecuentemente incómodo, pero el futuro se debe afrontar y no temer. Tenemos mucho que ofrecer, mucho que arriesgar y todo que ganar.

Funciones y actividades del Ente Regulador de los Servicios Públicos

Ing. Alex Arroyo

Director del Ente Regulador de los Servicios Públicos

El Ente Regulador es un organismo autónomo, tiene personería jurídica y patrimonio propio con derecho para administrarlo y con fondos independientes del Gobierno Central.

Los fondos con los que el Ente opera no provienen del Gobierno Central, sino que igual que operan todos los Entes Reguladores que conozco, provienen de la asignación de un porcentaje de los ingresos brutos de operación de los diferentes prestadores y esto se constituye así con la finalidad de dar independencia a la gestión de los Entes Reguladores.

El Ente ejerce el poder de regular y controlar las prestaciones de servicios públicos, es decir, de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión y, cuando se dé la transmisión y distribución de gas natural, también estaría cubierto por esta Ley; ya la legislación vigente así lo ha considerado.

El Ente Regulador está dirigido y administrado por una Junta Directiva, compuesta por tres miembros principales: los directores del Ente Regulador, que son nombrados por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Legislativa para un período de cinco años.

Es importante destacar en este punto que esta es la segunda generación de directores del Ente. Todos los primeros directores cumplieron su período; creo que esto es importante, porque manda un mensaje muy claro de que hay una estabilidad y hay una garantía frente a esta organización que es relativamente nueva.

Las atribuciones que tiene el Ente son: otorgar concesiones, licencias y autorizaciones. Esto es un poco diferente para cada uno de los sectores.

En el caso de la electricidad, se dan licencias y concesiones para la construcción de plantas de generación, tanto térmicas como hidráulicas o de cualquier otra fuente renovable.

En el caso de telecomunicaciones, que es donde más competencia se ha dado y se va a dar, se otorgan licencias y concesiones para operación de servicios. Es importante que en este sector, que ha sido abierto a competencia, son cientos las concesiones que hemos dado; y en el caso del agua, gracias a la última ley que se aprobó sobre el IDAAN, también se permitirá que otorguemos concesiones en el caso de los operadores de hecho que existen en el sector agua hoy en día.

Otra atribución importante del Ente es verificar el cumplimiento de las metas y el nivel de calidad de servicio que existen tanto para el sector eléctrico como para el sector de telecomunicaciones, como se ha podido conocer en los medios de comunicación en relación con Cable & Wireless y las sanciones que el Ente le ha impuesto por incumplimiento.

En el caso del agua, recién se aprobaron el año pasado las metas de calidad y servicio de agua y en este año estaremos implementando ese período de cumplimiento para el IDAAN y demás prestadores.

Entre las atribuciones del Ente están promover competencias y eficiencias, supervisar y verificar la aplicación de los regímenes tarifarios. Aquí, cada sector se maneja de una manera distinta; en el caso de electricidad, recibimos los pliegos tarifarios y cada seis meses los verificamos.

El caso del sector telecomunicaciones, se rigió por tope de precios hasta el año pasado. Este año estamos en un período de no tope de precios y a partir del 2003 entrará el régimen de competencia, en el cual el Ente tiene que verificar cualquier ajuste que se dé en el sector si se dan condiciones de monopolio.

El año pasado el Ente aplicó sanciones por más de seis millones y medio de dólares a empresas prestadoras y no prestadoras de servicios, bajo la regulación del Ente. El sector que más infracciones o multas ha recibido fue el sector telecomunicaciones con respecto a los otros

servicios.

Conocemos y procesamos denuncias y reclamos de prestadores entre sí o de prestadores y usuarios, arbitramos conflictos entre prestadores, organismos del Estado, Municipios y clientes. Esta es una función muy importante del Ente, ya que tiene que mantener operando los sistemas y la función de mediación y de resolver conflictos entre operadores es importante para ello.

El sector eléctrico es el más complejo y está formado por generadores, distribuidores y comercializadores, formados por una empresa del gobierno con carácter privado, pero es del gobierno. ETESA es la encargada de la transmisión; tiene un solo servicio en el cual tiene tres figuras distintas para que el usuario pueda recibir el servicio. Este sector requiere mucha mediación y arbitraje.

En el caso del sector telecomunicación, requiere mucha mediación dado que un prestador requiere de infraestructura de otro prestador. En ese proceso, hay mucha actuación de parte del Ente.

Hay una atribución muy importante que, por ley, tiene el Ente: dictar reglamentos sobre deberes y derechos del usuario, los cuales deben contener todos los mecanismos de trámites de las reclamaciones, que deben respetar para que se den los principios de celeridad, economía y sencillez en la aplicación de estos procedimientos.

Además, como parte de sus atribuciones, tiene la responsabilidad de controlar el cumplimiento de esos deberes y derechos, así como conocer las denuncias sobre las prestaciones de esos servicios.

Estas dos atribuciones son importantes, porque al venir este sector de un monopolio estatal, se cambia lo que llamamos la cultura del usuario. Al saber que está frente a prestadores y que su relación establece derechos y deberes, el usuario, si bien es cierto tiene que cumplir con sus deberes, también debe exigir ese derecho, por lo que nos encontramos con un cambio cultural, lo que hemos denominado la cultura de reclamar. Nosotros somos poco dados a reclamar y cuando no lo hacemos, no creemos que las instancias de reclamar van a atendernos. Al no haber esa cultura de reclamo, el Ente tiene entre sus funciones lograr que el usuario sepa que tiene un mecanismo de reclamo frente al prestador, pero que también tiene una segunda instancia frente al Ente Regulador para que le atienda las reclamaciones.

El Ente tiene un objetivo fundamental, que es propiciar

competencia; la única forma para que se logre que los servicios mejoren, tanto en calidad como en precio es que exista real competencia en el mercado.

El sector eléctrico compite fundamentalmente en la parte de generación; la parte de distribución está asignada a tres distribuidores y no habrá mecanismos frente a los usuarios normales de que exista competencia, si se prevé competencia frente a los grandes clientes. La competencia en el sector eléctrico se da en la parte de generación y entre más generación y oferta, mejores precios vamos a obtener.

En la Asamblea Legislativa se encuentra, en estos momentos, un anteproyecto de ley que propicia el desarrollo de las fuentes de energía renovables de pequeñas plantas hidráulicas. Este es un proyecto que debe ir encaminado a producir competencia en el sector; si el sector no cuenta con este tipo de incentivos, podríamos tener un problema de falta de disponibilidad de luz eléctrica y eso lo que hace es aumentar los precios.

Todo en lo que pueda contribuir el Ente para que se dé competencia en el sector generación, contribuirá a la reducción tarifaria. De hecho, el sector generación es responsable del sesenta por ciento de los costos del servicio eléctrico.

En el sector telecomunicaciones, a partir del 2 de enero del 2003 estaremos frente a la apertura total. Hay cinco servicios que hoy en día permanecen en régimen de exclusividad temporal frente a Cable & Wireless, que son: el servicio básico local, larga distancia nacional, larga distancia internacional, teléfonos públicos y semipúblicos y circuitos arrendados de voz; estos cinco servicios, a partir de enero del 2003, están en abierta competencia.

Hasta la fecha, el Ente ha expedido tres concesiones para prestadores de servicios en competencia con Cable & Wireless y estamos analizando, por lo menos, una cuarta en este momento.

Los cinco primeros días laborables de cada mes, el Ente recibe solicitudes de concesión. Nosotros estimamos que debiera haber entre unas diez y quince empresas compitiendo por el mercado de telecomunicaciones; no solamente es importante la cantidad, sino que esas empresas se interesen en los diferentes sectores y que realmente favorezcan a la mayor cantidad de usuarios.

En lo que se refiere a las concesiones que hemos otorgado, las primeras empresas están dirigidas a las áreas rentables; obviamente, dado que la mínima unidad

de concesión es el barrio; esto va a generar una competencia muy dirigida. Esperamos que la competencia logrará la reducción de los precios y mejorará el servicio.

Otra función del Ente es evitar abusos en posiciones dominantes, evitar que frente a esta competencia que hemos hablado, el operador dominante pueda obstaculizar la entrada de nuevos, demorar su entrada y perpetuar los monopolios. Entonces, esa actividad de evitar posiciones dominantes es importante; tenemos que propiciar el desarrollo tecnológico y nuevo servicio y quizás la más importante de todas: proteger el interés público y social.

Uno de los problemas que tenemos que superar es que se entienda cuál es la función del Ente. El Ente se confunde con Regulación de Precios; sin embargo, el Ente no regula precios, sino que tiene objetivos claros, atribuciones que cumplir y un marco legal muy claro. El Ente debe mantener la balanza entre los usuarios y las empresas; esa es la función del regulador. Eso que parece simple, lo denominamos un equilibrio inestable muy relativo y va un poco más allá que mantener el balance entre usuarios y empresas. Nosotros pensamos que debe mantener el balance entre usuarios, prestadores y gobierno. En la medida en que lo pueda mantener, está haciendo su trabajo; obviamente, en ese tipo de balance, es muy difícil quedar bien. El usuario responde a precios y exige calidad; entonces, mantener ese balance precio - calidad en este entorno con reglas bien definidas, no es fácil.

Quisiera por último exponer cómo responden los clientes como usuarios al Centro de Atención al Usuario. El Ente Regulador, el año pasado, atendió mil trescientos setenta y una consultas. Esta orientación se hace desde la oficina, por teléfono o por carta, y se distribuyó, más o menos, así: el setenta y uno por ciento de esas consultas fue del sector electricidad; dieciséis por ciento del sector telecomunicaciones; y el trece por ciento, del sector agua. A la vez, atendió reclamos por servicios y ahora vemos cómo se cambian estas figuras: el setenta por ciento de los reclamos atendidos fue del sector de telecomunicaciones; el veinticinco por ciento, de electricidad; y el cinco por ciento, de agua. Este veinticinco por ciento de electricidad, en el año anterior, no llegó al cinco por ciento, lo que nos indica que está cambiando esa cultura del usuario, de saber que tiene opciones de reclamar y las va a ejercer; ahí es donde más esfuerzo tenemos que poner. En el caso de la electricidad, el mayor porcentaje de reclamos es por el tema del alto consumo y le sigue el caso de daños a los

aparatos eléctricos.

En el caso de telecomunicaciones, hay un componente grande que se llama servicio de valor agregado. En la medida que el servicio de telecomunicaciones pone a disposición del usuario más facilidades, en esa misma medida el usuario hace uso de ellas e incrementa sus costos en la facturación.

Los servicios de valor agregado ponen a disposición del usuario el horóscopo y una serie de informaciones que cuestan y resulta ser que nos gastamos tres dólares, cuatro dólares el minuto frente al servicio de valor agregado para que nos digan qué número saldrá en la lotería o cuál es el horóscopo. Luego, cuando llega la factura, nos asombramos; pero resulta que estas compañías, además de guardar el número de la persona, guardan su fecha de nacimiento, guardan quién llamó y tienen información que puede validar quién hizo la llamada; es un componente importante de nuestro recurso que se va en servicios de valor agregado, que tienen un mensaje previo, pero que igual queremos saber qué sale mañana en la lotería.

El segundo componente importante es el alto consumo de llamadas a celulares, dado que hay muchas llamadas de la red fija a celular que vale veintinueve centavos el minuto; eso es casi el doble de las llamadas de larga distancia nacional. Es un componente de costo importante en nuestros hogares y que no controlamos mucho. Todos decimos que tenemos prepago y que sabemos cuándo lo usamos, pero en la casa nos llaman y ese es un componente al que debemos ponerle atención y está en el resto de los servicios reclamados.

En lo referente al agua, el alto consumo es el componente más grande; sin embargo, todavía el agua tiene muy poco peso frente al total de reclamos de los diferentes sectores.

El Ente Regulador tiene una página en Internet, que acabamos de modificar, y hemos tratado de que sea lo más amigable posible. Ustedes van a encontrar toda la información necesaria, cómo reclamar, las preguntas más frecuentes sobre cada uno de los servicios, cada una de las resoluciones que el Ente expide, las fotos de cada locutor de este país con su nombre; hay una cantidad de información disponible para ustedes a través de esta página y los invitamos a que la consulten, pues es una opción que permitirá llenar, desde ese sitio de Internet, un reclamo sobre cualquier servicio regulado por el Ente Regulador.

La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor

Licdo. René Luciani
Comisionado Presidente
de la Comisión de Libre Competencia
y Asuntos del Consumidor

La CLICLAC tiene una presencia permanente en la Asamblea Legislativa en las distintas Comisiones. Aun así, hace falta ampliar el conocimiento del ámbito de acción de la Comisión y esto no solamente a nivel del Parlamento, sino a nivel de la sociedad en general.

En primer lugar, quisiera explicar lo que ha sido en nuestra historia republicana el nivel de intervención del Estado en la actividad económica de nuestro país. En los primeros años de la República, nuestra Constitución de 1904, de un corte ampliamente liberal, posiblemente lo único que prohibía o limitaba era la existencia de monopolios estatales.

En 1941, la Constitución introduce la participación del Estado en la reglamentación de precios de artículos de primera necesidad y se incluye, por primera vez en nuestra Constitución, la disposición de que no habría monopolios regidos por intereses particulares.

En la Constitución de 1946, a diferencia de lo que muchos piensan que se atribuye a la Constitución de 1972, se reconoce que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero que el Estado las orientará, dirigirá y reglamentará y cito "reemplazará o creará según las necesidades sociales a fin de asegurar sus beneficios ...". Así que la propia Constitución de 1946 marca una tónica diferente en lo que se refiere a la intervención del Estado y, de hecho, la intervención del Estado en la actividad económica, a través del tiempo y de nuestra historia republicana, ha estado, sin lugar a dudas, vinculada con el devenir de la historia de la economía a nivel internacional.

Ubicándonos en la Constitución de 1972, en el artículo 277 se consagra la naturaleza del sistema económico panameño, con base en el libre mercado y el marco general de la intervención estatal en la economía, con conceptos

similares a los que previamente marcaba la Constitución de 1946.

El artículo 279 de la Constitución faculta al Estado para intervenir en toda clase de empresas para hacer valer la justicia social, en especial con los siguientes fines: regular las tarifas, los servicios y los precios, especialmente aquellos orientados a atender artículos de primera necesidad. Luego, exigir la debida eficiencia de los servicios públicos y la adecuada calidad de los artículos de primera necesidad, así como coordinar los servicios y la producción de artículos.

En relación con las prácticas relativas a las competencias, en el artículo 290 señala nuestra Constitución la prohibición de toda combinación, contrato u acción que tienda a restringir o a imposibilitar el libre comercio y la competencia y que tenga efecto en perjuicio del público. Además, estipula la figura de la acción popular para demandar tales prácticas ante los Tribunales.

El artículo 293 textualmente señala que no habrá monopolios particulares. Antes de la Ley 29 de 1996, que es la Ley Orgánica de CLICAC, no existía normativa legal alguna que regulara la libre competencia y la libre concurrencia, tema establecido de alguna manera desde la Constitución de 1946, cuando determina la restricción de prácticas monopolísticas que afectarán la libre competencia y la libre concurrencia.

Existieron, a raíz del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones en nuestro país, normas que establecían una conducta de intervención del Estado y procedimientos dirigidos, en primer lugar, a proteger a los productores antes que a los propios consumidores.

Y así vamos recorriendo en la década de los cincuenta desde el Decreto Ley 12 de 1950, la Ley 25 de 1957

hasta la Ley 3 de 1986, que todos debemos recordar, por cuanto que establecían una serie de disposiciones de manera particular y enmarcadas dentro de este proceso de sustitución de importaciones, dirigidas a la protección de los agentes económicos, llámense en este caso, productores.

Dentro de este período, en 1952, se crea por ley la antigua Oficina de Regulación de Precios, la cual tenía entre sus funciones fijar precios al por mayor y menor de artículos de primera necesidad y las tarifas de servicios públicos, fijar cuotas y prohibir importaciones. Si nos ubicamos en el marco específico, la Ley 29 de 1996 sobre defensa de la competencia, desarrolla primero el marco constitucional sobre la materia y refleja en particular una política pública de promoción y protección de la libre competencia, teniendo como meta garantizar el correcto funcionamiento de una economía de libre mercado como sistema económico prevaleciente, en aras de preservar el interés superior del consumidor.

La libre competencia como concepto se trata en el ámbito del derecho de la competencia, el cual es comprensivo de la temática que vamos a señalar sobre el concepto de protección del consumidor propiamente dicho. Bajo el ámbito del derecho de competencia, examinamos los temas de prácticas restrictivas de la competencia o derecho antimonopolio, normas relativas al comercio desleal en concepto de subsidios y salvaguardias que, si bien es cierto es una materia que se rige bajo la Ley 25 de 1994 y Propiedad Industrial que se rige por la Ley 35 de 1996, no obstante en el ámbito de funciones de la CLICAC tocamos de alguna manera intervenciones que hace la institución en distintos aspectos de los señalados.

Los objetivos de la Ley 29 de 1996, Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas, son proteger y asegurar el proceso de libre competencia y libre concurrencia, erradicar las prácticas monopolísticas y otras restricciones, el funcionamiento en el mercado de bienes y servicios y preservar el interés superior del consumidor.

La Ley se aplica a personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, todos agentes económicos, entidades lucrativas o sin fines de lucro, y a quienes por cualquier otro título participen como sujetos activos en la actividad económica.

Muchas veces nos cargan responsabilidades ante la opinión pública inherentes a otras instituciones, en el ámbito de banca y seguros; ámbito de servicios básicos que veíamos antes con el Ente Regulador, tales como luz, agua, telecomunicaciones; en el ámbito de transporte público, la Autoridad Nacional del Transporte, quedando claro que aun cuando la CLICAC no tiene ámbito de responsabilidad sobre estos sectores y materias la ley nos provee de una facultad de opinar sobre proyectos de leyes, leyes y distintas acciones estatales que tienen afectaciones sobre la sociedad en general y sobre los consumidores de bienes y servicios en particular.

Por ejemplo, cuando se debatía la ley que crea la Autoridad Nacional del Transporte hace algunos años, la CLICAC fue crítica de ese proyecto de ley, hoy ley de la República, porque de ninguna manera resolvía en nuestro país el problema del transporte público en relación con los temas de libre competencia y concurrencia y que, por el contrario, se mantenían grupos privilegiados dentro del sector.

La Ley 29 de 1996 tiene un ámbito amplio de materias que trata, tales como el desempeño de los mercados, la libre competencia, prácticas de comercio desleal, medidas de salvaguardia, protección al consumidor, la creación de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor propiamente dicha, la creación de Juzgados de Comercio Especializados en los temas que examina la CLICAC y regulaciones al comercio y la industria donde, por ejemplo, el tema de la regulación de precios, cosa del pasado, solamente por excepción, figura marcado en la ley como una posibilidad en circunstancias que el arancel de importación de los productos en cuestión sea superior al cuarenta por ciento.

Una de las cosas que no puede hacer la CLICAC ante las demandas que escuchamos en los medios, es regular precios. En estos días, estamos con el tema del precio de los mariscos durante la Semana Santa, sobre lo cual tenemos que advertir que, simplemente, no es nuestra facultad ni competencia y la ley no autoriza hacer semejante cosa; además, existe una cantidad de documentos sobre el tema de por qué no entrar a regular precios, materia que podríamos desarrollar en otra oportunidad.

La Comisión de Libre Competencia es una entidad pública descentralizada del Estado con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno e independencia

en el ejercicio de sus funciones. La CLICAC no está subordinada al Órgano Ejecutivo en esencia y, al final, de eso se trata la estructura de esta organización, porque si estuviera subordinada, sería difícil que tuviera la capacidad de investigar, de actuar y demandar a sujetos económicos importantes en el devenir de la actividad económica en nuestro país.

El rol de la CLICAC, en materia de protección de los derechos del consumidor, la obliga y faculta a educar y orientar al consumidor, a recibir y resolver quejas, a exigir información clara y veraz para el consumidor en circunstancias que existe una simetría total y absoluta en lo que se refiere a la información que manejan los agentes económicos y la información que manejan los consumidores, verificar la fecha de vencimiento de bienes comestibles, verificar peso y contenido neto, hacer valer garantías, verificar información de precios, propiciar la veracidad de la información y la publicidad, realizar conciliaciones entre partes, promover organizaciones de consumidores e imponer sanciones entre cien a diez mil balboas a los agentes económicos por la violación de los derechos del consumidor, consagrados en el artículo segundo de la Ley 29 de 1996.

En el caso de prácticas monopolísticas, la CLICAC investiga administrativamente de oficio, pues está facultada, como resultado de las investigaciones administrativas que realiza, para demandar ante los Tribunales de Justicia a los agentes económicos sobre los cuales se presume han realizado una práctica monopolística tipificada debidamente en la Ley en sus artículos del 11 al 14.

La CLICAC, como consecuencia del eventual fallo de los tribunales, está facultada para sancionar a estos agentes económicos con multas de entre veinticinco y cien mil balboas, según fuere la práctica. Además, está facultada para ordenar suspensiones de actuaciones o de prácticas monopolísticas previstas en actos contrarios a la Ley y la CLICAC se puede legitimar en representación de los consumidores o de la sociedad en general para demandar pecuniariamente a los agentes económicos por afectaciones a los consumidores.

En los casos de concentraciones económicas, la CLICAC efectúa verificaciones previas por solicitud de los agentes económicos interesados. La CLICAC verifica, a solicitud de parte o de oficio, si se concentran agentes económicos que un grupo adquiere dentro de un mismo

mercado, el poder y control de una empresa relacionada y no ha solicitado verificación previa ante la CLICAC; podemos actuar de oficio e investigar esa concentración; verificamos las impugnaciones que presente cualquier agente económico que se considere afectado dentro de los tres años subsiguientes a la fecha en que se ha realizado la concentración y puede, por una parte, aprobar, pero también ordenar la desconcentración total o parcial o, en su defecto, las correcciones necesarias en caso de las concentraciones económicas.

En materia de prácticas de comercio desleal, de manera particular, es un tema que atienden los tribunales de justicia. No obstante lo anterior, la CLICAC puede actuar, primero como perito de los tribunales; en segundo lugar y excepcionalmente, de oficio, cuando posea pruebas palpables de lo que consideraría la práctica, el daño y la relación causal. En cualquier circunstancia, el proceso realmente se inicia ante los tribunales a solicitud de parte, salvo las circunstancias y la excepción antes señaladas, y el tribunal correspondiente establecerá los derechos compensatorios o antidumping, los cuales serán acatados obligatoriamente por el Consejo de Gabinete, cosa que no ocurre en el caso de salvaguardias que vamos a ver a continuación.

En el caso de las salvaguardias, la CLICAC atiende, a solicitud de parte interesada, el requerimiento, investiga y evalúa incluyendo el plan de reconversión correspondiente propuesto por esa parte interesada. Si un sector productivo requiere una protección temporal de tipo arancelario por parte del Estado panameño y solicita, con la argumentación correspondiente, la medida de salvaguardia, la CLICAC la evalúa, pero el sector de la actividad económica tiene que comprometerse a un plan de reconversión que es evaluado a través del tiempo.

La CLICAC deniega la solicitud o le recomienda al Órgano Ejecutivo, a través del Consejo de Gabinete, el incremento de tarifas arancelarias, contingentes arancelarios y/o restricciones cuantitativas compatibles con las obligaciones internacionales, según sea el caso, y el Consejo de Gabinete acoge o no la recomendación que presenta la CLICAC, ya que la facultad de modificar el arancel nacional es una facultad constitucional que le compete al Órgano Ejecutivo y, en particular, al Consejo de Gabinete.

Otro rol de la CLICAC es ejercitar la abogacía, la competencia en beneficio de la sociedad en general, en

la que interviene emitiendo criterio sobre diferentes situaciones que puedan tener, en el orden económico, una afectación sobre la situación económica y las condiciones de bienestar de la sociedad y, por eso, es que en ocasiones hemos resultado polémicos: cuando en 1999, la CLICAC cuestionaba posibles alzas arancelarias sin que existiesen planes de reconversión dentro del sector agropecuario; cuando en el 2001, la CLICAC cuestionaba la inexistencia de un laboratorio para examinar el contenido de tóxicos, producto de los funguicidas y demás sustancias utilizadas en la actividad agropecuaria y decía que era necesario un laboratorio que examinara residuos de plaguicidas en la producción agropecuaria nacional y en el producto importado y, en ese momento, también fuimos conflictivos frente a intereses de diferentes sectores.

En este momento, estamos con el discurso de los transgénicos, porque consideramos que el consumidor panameño tiene derecho a saber cuándo está consumiendo un producto que tiene contenido transgénico. En este momento, no están comprobados los posibles daños, pero sí es importante que los consumidores tengamos conocimiento pleno de esas circunstancias, como ocurre en otras latitudes.

Otros temas y nuevas competencias a las cuales está abocada la CLICAC, diariamente y en los últimos tiempos, a partir de la aprobación de la Ley 29 de 1996, es que se han dado nuevas leyes, nuevas iniciativas legislativas de los Órganos Ejecutivo y Legislativo y encontramos, por ejemplo, que en el año 2001, se aprobó la Ley 1 sobre medicamentos y otros productos sobre la salud humana; esa Ley le da competencia a la CLICAC en aspectos específicos. También en el año 2001 se aprobó una modificación a la Ley 6 de 1987, sobre derechos de los jubilados y la CLICAC tiene competencia en estos temas.

La Ley sobre Financieras, la Ley 42 de 2001, también le provee a la Comisión una serie de facultades y competencias sobre el tema. Un poquito antes, pero que entra en vigencia en fecha reciente, está la Ley 25 de 1998, Por la cual se establece la clasificación de ganado bovino en pie para el sacrificio, se clasifican carnes y canales. Esta ley por razones muy particulares viene a entrar en vigencia el 27 de enero pasado y, en este momento, la CLICAC se ve abocada a hacer verificaciones en el mercado, pero debemos tener claro que las actuaciones de la CLICAC no son independientes,

dependen de lo que tienen que desarrollar, en primer instancia, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de sus veterinarios, y el Ministerio de Salud, que verifica la calidad sanitaria de los mataderos donde se producen las matanzas y, al final del camino, aguas abajo, la CLICAC verifica que lo que efectivamente se vende a los consumidores, corresponda con la clasificación señalada en la ley.

Como otro rol de la CLICAC, está la emisión de concepto sobre iniciativas legislativas y, por eso, participamos a lo largo del año, en una forma permanente, en distintas Comisiones de la Asamblea Legislativa en la discusión de todas las leyes que he mencionado y en otras que no precisamente le tocan a la CLICAC. Recientemente, hemos estado en el debate de la ley para proteger los datos de los consumidores y usuarios, mejor conocida como la Ley de la APC, que fue muy debatida, y hemos estado muy involucrados en esa discusión.

Entre los casos más sonados que hemos visto, tenemos contratos firmados en blanco y autorizaciones de secuestros firmados por autoridades judiciales con espacios en blanco.

Nos referimos a que, hace año y medio, la CLICAC, ante denuncias y quejas de consumidores, realizó unas investigaciones con prácticas exhibitorias y demás en Panamá e incluso en la provincia de Colón, y se detectó que había agentes económicos que tenían en su poder órdenes de secuestro en blanco autorizadas por jueces. Como consecuencia de todo un proceso de investigaciones, cuatro jueces fueron destituidos de sus funciones y están siendo investigados penalmente, y ciento ochenta y cuatro agentes económicos están atendiendo la reclamación de justicia a través de la fiscalía correspondiente. Las acciones que estaban adelantándose a nivel de estos agentes económicos, en acuerdo indebido con algunas autoridades judiciales, estaban atentando contra los derechos de los consumidores.

En lo que se refiere a prácticas monopolísticas, la más sonada de las que hemos presentado es la referente al mercado de harina de trigo, donde encontramos pruebas contundentes, pero como los procesos que se adelantan en los tribunales de justicia son largos, y hago analogía con el caso de Microsoft en los Estados Unidos que lleva más de siete años y todavía se sigue debatiendo, en el caso panameño apenas estamos en la primera instancia. Estamos ante los Juzgados de Comercio, en

caso que fallen a favor de nuestra argumentación, las partes interesadas tienen la instancia del Tercer Tribunal Superior y todavía, si fallan a nuestro favor, tienen la figura de la casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Lo que provee la ley a los afectados es precisamente que al final del día tendrán un fallo respecto al tema. La CLICAC actúa como cuasifiscal en estos procesos de investigaciones y tenemos una serie de casos que más adelante mencionaremos.

En el caso de harina de trigo, la CLICAC se legitima actuando en nombre y representación de los agremiados y demanda por daños y perjuicios a los consumidores por más de un millón con triple daño; en consecuencia, es una demanda por el orden de tres millones de balboas, en su momento inicial.

La CLICAC adelanta otro de los casos sonados: una investigación por presunta práctica monopolística en el mercado de combustible. Cada vez que cambia el precio de paridad, suben o bajan los precios al consumidor libremente. Ahora bien, recordemos que desde el año 1992, antes de que existiera la CLICAC, ya estaban liberalizados en el mercado los precios al consumidor y los agentes económicos, de conformidad con el giro de su negocio, podían fijar el precio que quisieran; si el precio de paridad se mueve en una dirección no necesariamente y de manera legal, los agentes económicos tienen que mover el precio en esa dirección. Lo que nosotros investigamos es si hay concertación, un acuerdo, cooperación entre agentes económicos, fijación de precios, por ejemplo, que se puedan tipificar como una práctica monopolística absoluta o relativa según señala la ley.

La CLICAC ha recibido un número plural de solicitudes de salvaguardias en caso de diferentes mercados y actividades. En tres de ellas, la CLICAC le presentó al Órgano Ejecutivo recomendaciones sobre modificar el arancel nacional, aprobar un contingente para la importación del producto en especial y plan de reconversión específico; al final del día, el Ejecutivo aumentó el arancel de estos productos, incluso los aumentó más allá de la recomendación de la CLICAC; pero sin una contraprestación, en el sentido de que no hubo plan de reconversión y no tengo la menor duda de que en estos momentos esos sectores, que fueron beneficiados de este incremento de los aranceles, difícilmente se hayan reconvertido, como era su compromiso, antes o al momento en que hicieron la

solicitud de salvaguardia ante la CLICAC.

Somos de la opinión que, desde el punto de vista político, al Gobierno le conviene trasladarle a estas agencias la competencia, como le provee la ley, y la responsabilidad de que ellos recomienden y, con base en su recomendación, actuamos y podemos decirles al final a los agentes económicos que el Gabinete se ha manejado sobre la base de la recomendación de la CLICAC y, en consecuencia, se sustraen de una presión de orden político de parte de los grupos interesados; pero modificar el arancel nacional aumentándolo sin una contraprestación de un plan de reconversión efectivo, es lo mismo que nada; pan para hoy y hambre para mañana y, a la vuelta de cinco años, nuevamente estaremos pidiendo mantener los aranceles altos.

La CLICAC es una institución con un presupuesto limitado, actualmente cuenta con doscientos veinte funcionarios, situación que tiende a agravarse, pues los que delinquen o cometen alguna falta, se enferman o renuncian no podemos reemplazarlos por las restricciones en torno al gasto público; tenemos pocos funcionarios, pero es el ejército que da todas las batallas y que atiende las demandas de todas las nuevas leyes que en la Asamblea Legislativa se aprueban, con afectación sobre consumidores y usuarios y estamos comprometidos con eso.

En lo que se refiere a derechos del consumidor, la CLICAC en sus cinco años de existencia ha recibido cuarenta y cinco mil consultas; en el año 2001, recibió once mil. En cuanto a las quejas, en cinco años ha recibido once mil quinientas; en el año 2001 recibió dos mil trescientas quejas, con valores de los bienes envueltos en las quejas del período completo equivalentes a veintisiete millones y medio; y los bienes involucrados en las quejas recibidas en el año 2001, cuatro millones y medio.

De las once mil quinientas quejas recibidas, hay diez mil ochocientos procesos concluidos. Nos referimos a procesos que se han resuelto favorablemente, quejas resueltas en beneficio del consumidor. Alrededor del ochenta por ciento de las quejas que hemos recibido han sido resueltas a favor del consumidor y en el veinte por ciento restante se ha dado desistimiento o los consumidores han decidido recurrir a la vía judicial para ventilar y resolver su problema; aun así el valor de los bienes en estos procesos resueltos rebasan nuestro

presupuesto institucional que apenas es de tres millones cien mil al año. En el año 2001, hay procesos resueltos por el orden de tres punto siete millones de balboas.

En el período de cinco años, se han dado ciento veinte mil verificaciones; en el año que acaba de concluir, veinticinco mil verificaciones a través de las oficinas que tenemos a nivel nacional, y han sido retirados de la venta ochocientos mil productos con anomalías en cinco años; solamente en el año que acaba de concluir, se retiraron ciento noventa y ocho mil productos.

CLICAC tiene un presupuesto de apenas de cincuenta mil balboas para divulgación, para adelantar una tarea de publicidad y orientación del consumidor; pero en los años de existencia hemos desarrollado mil ochocientas charlas; solamente el año pasado hubo más de trescientas charlas. En cuanto a los programas radiales, hemos realizado treinta y tres mil en cinco años y más de setecientos el año pasado. Esto lo hemos podido hacer gracias a una legitimación social en el sentido que permite que los medios de comunicación social nos brinden espacio para orientar y educar a los consumidores.

Si esos espacios los convertimos en función de minutos utilizados de radio y televisión estaría hablando de un par de millones de balboas, cosa que rebasa cualquier posibilidad institucional.

En lo referente a la defensa de la competencia, hemos realizado un número plural de investigaciones y presentado cinco demandas ante los Tribunales, como el caso de harinas antes mencionado, un acuerdo de Código compartido entre las empresas Copa, Avianca y Sam, así como una demanda por práctica monopolística en la Junta de Carnaval de Penonomé, que ha requerido la actuación de la CLICAC ante la Corte Suprema de Justicia y en algún momento se resolverá, y la demanda a cinco aerolíneas internacionales por fijación de precios

(comisiones) a las agencias de viajes

En relación con las concentraciones tenemos dos verificaciones en proceso, la de Cervecería Nacional y Cervecería Barú, es la concentración más grande que se dará, no sé en cuántos años en la historia de nuestra economía y está pasando por un proceso demarcado no sólo en la Ley 29 de 1996, sino también en el Reglamento de la Ley y en la Guía emitida para la verificación de concentraciones económicas; la otra, en proceso de verificación, es la de Copa, Continental. Hemos aprobado concentraciones como en el caso de la Nestlé, Borden, Varela Hermanos, Licorera Herrerrana, en las que, por solicitud de los Tribunales, hemos actuado como peritos.

Hemos examinado otras solicitudes y las hemos rechazando, como en el caso de pollos, caramelos, galletas y la industria del acero.

Quisiera anunciarles que el día veinticinco vamos a desarrollar una audiencia pública, lo que hemos notificado a través de los medios, para la discusión del Proyecto de Decreto Ejecutivo relacionado con la reglamentación del Título II de la Ley 29 de 1996 que se refiere a la protección del consumidor. Cinco años de experiencia práctica nos han enriquecido sobre el tema y debemos recordar que en 1996, la ley que hoy es ley de la República, fue ampliamente debatida con muchos intereses sobre la mesa; así hemos tenido que vivir con una ley que pudiera ser mucho mejor, pero es lo mejor que las circunstancias y el momento le proveyeron a la sociedad.

Quisiera agregar, citando a Alberto Einstein, que "lo único permanente es el cambio"; siendo así y estando las instituciones sometidas también a este proceso de cambio, la CLICAC tendrá en el futuro que hacer lo propio y ajustar su ley a las nuevas circunstancias y a las lecciones aprendidas en sus años de vida institucional.

El Canal de Panamá en la economía nacional

Dr. Ricaurter Vásquez
Subadministrador de la Autoridad del Canal de Panamá

A raíz de la transferencia de la Administración de Estados Unidos a la República de Panamá, la operación del Canal de Panamá sufre cambios fundamentales que, generalmente, no son del todo obvios y, realmente, los panameños no nos hemos dado cuenta de que ha habido un cambio profundo en el sentido de la operación del Canal de Panamá.

Es evidente que, para los panameños, la lucha generacional por tener la plena soberanía de las áreas que antes formaban y constituían la Zona del Canal de Panamá y, en particular, el usufructo del Canal de Panamá, representaba un hecho y un hito en la historia nacional que se traducía, desde el punto de vista del sentido común, en un mejoramiento significativo de las condiciones de todos los panameños, simplemente por el hecho de que el Canal había sido trasladado a la República de Panamá. Hoy, en algunos medios, encontramos que existe cierto desencanto, porque no ha ocurrido, a partir del medio día del 31 de diciembre de 1999, una solución mágica para todos los problemas del país, y el primer producto que tenemos que enfatizar es el hecho de que el Canal de Panamá formaba parte de la economía panameña, mucho antes del momento de la transición.

Este momento cambia las reglas con las cuales opera el Canal de Panamá, pero como actividad económica en nuestro medio, el Canal de Panamá ya estaba aquí; ya se pagaban los salarios y se hacían las contribuciones al Gobierno Nacional aun antes de la transición; en realidad, no es el perfeccionamiento de una actividad económica que se inserta en la economía panameña, sino el perfeccionamiento del acto jurídico por el cual su propietario cede la administración del recurso; esto cambia fundamentalmente cómo debemos ver el Canal de Panamá, ya que no se debe pensar que, a raíz de la transferencia del Canal de Panamá, se solventarían las finanzas públicas y se resolverían los problemas de recursos para la salud, la educación y otros problemas que aquejan a la sociedad panameña.

Quiero enfatizar algunos elementos que son importantes en la transición del Canal de Panamá. Lo

primero es que el Canal de Panamá era una operación de enclave en medio de la República de Panamá, y eso se ha modificado a raíz de la transferencia del 31 de diciembre de 1999. Al constituir el Canal de Panamá una parte integral del Estado Panameño, desde el punto de vista constitucional (no desde el punto de vista institucional), simplemente se ha creado una entidad a título constitucional para que sea responsable del manejo del Canal de Panamá y de los recursos que la Nación le ha asignado a la Autoridad del Canal de Panamá, para la operación segura, continua, eficiente y rentable de la operación del Canal; especialmente este último aspecto de rentabilidad difiere fundamentalmente del uso y usufructo que Estados Unidos le daba al Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá operaba sin fines de lucro y eso es un resabio que tenemos, porque primero, dos terceras partes de lo que se mueve por el Canal de Panamá, se origina o tiene destino en Estados Unidos; así que, si bien el beneficio no eran las ganancias del Canal de Panamá, el beneficio a la economía de Estados Unidos estaba dictada en tratar de ver una ruta expedita de bajo costo, de rendimiento de exportaciones e importaciones de Estados Unidos. Si vamos más atrás de la historia, el origen de la operación del Canal de Panamá, por parte de Estados Unidos, tiene sus raíces en un criterio de defensa y militar, no necesariamente en un criterio comercial y económico.

Así que la Constitución obliga a la Autoridad del Canal de Panamá a ser una entidad rentable, cuyo objetivo difiere dramáticamente de aquél que existía antes del 31 de diciembre. En el pasado, el Canal de Panamá estaba administrado por su principal usuario; lo que cambia con la reversión del Canal es que los que administramos el Canal (decimos administramos, porque consideramos que la propiedad siempre fue nuestra) no somos sus usuarios. La porción de la mercancía que transita por el Canal de Panamá, que tiene como destino Panamá, es minúscula comparada con la mercancía que va destinada a otros países.

El Canal de Panamá maneja aproximadamente 144 rutas diferentes, de las cuales la más importante es la

que viene de Asia hacia la costa este de los Estados Unidos. Otras rutas importantes son las que van del Golfo de los Estados Unidos, que es el mayor usuario del Canal en la exportación de granos, hacia la costa del Pacífico y Asia en el Lejano Oriente, y finalmente las exportaciones que vienen de las costas del Pacífico de Sudamérica, hacia Europa y las costas del este de Estados Unidos. En el pasado, las políticas y los precios dictados por Estados Unidos estaban dados no solo por el mayor usuario, sino por un país que tenía una gran capacidad de monopolio y una fuerza política muy grande.

El Canal de Panamá ahora mismo tiene una dificultad mucho más grande que enfrentar: su propio mercado y lo estamos viendo no solo desde el punto de vista de las navieras que transitan por el Canal. Hace veinticinco años posiblemente existían ciento cincuenta compañías navieras, hoy día el mundo globalizado está llevando a todas esas navieras a que se consoliden entre sí y Panamá enfrenta en el futuro un mercado mucho más específico en cuanto al número de navieras que van a ser servidas por el Canal de Panamá; así que Panamá se enfrenta a un número de clientes que es menor y cada uno de ellos es mucho más poderoso que los anteriores. Si vemos el impacto que el Canal tiene, por ejemplo, nosotros manejamos el 12% del comercio internacional de Estados Unidos, esto es importante, ya que en términos de tamaño y magnitud, es relativamente grande; sin embargo, manejamos 65% de las exportaciones chilenas y 70% de las exportaciones ecuatorianas, así que las políticas de precios del Canal de Panamá, no solo van a estar matizadas por las relaciones comerciales, sino que van a tener un fuerte impacto con respecto a las relaciones internacionales de Panamá con Estados Unidos, que es el principal usuario, y con otros usuarios importantes de la región, especialmente aquellos que operan en las costas del Pacífico de Sudamérica.

Otro elemento importante es que el Canal de Panamá, operando a capacidad, le permite muy poca amplitud para hacer mercadeo y crear nuevos productos. Cuando hablamos de la expansión del Canal de Panamá, no de la modernización que estamos llevando a cabo, estamos hablando de la capacidad que va a tener la Autoridad del Canal de Panamá en el futuro, de servir a sus clientes con productos diferentes.

Ahora, cuando sacamos una línea para hacer mantenimiento, solo tenemos una ventana de 10 a 14 días para poder hacerlo, y cuando eso ocurre se puede ver que la bahía se congestiona con el número de barcos

que esperan transitar por el Canal de Panamá. Hoy día el número de tránsitos ha disminuido significativamente a raíz de la situación económica que prevalece en el mercado, pero aun así hay días en que el Canal de Panamá trabaja a plena capacidad y otros días en que trabaja muy cerca de la capacidad. Entonces, bajo ese concepto, agregado al problema que percibimos cuando sucedió el Fenómeno del Niño, encontramos que era importante identificar nuevas fuentes de agua.

El Canal funciona con agua dulce; el uso de mayor tráfico por el Canal de Panamá, especialmente al completarse el programa de modernización, que debe aumentar la capacidad en 20%, es decir, debemos transitar unos 42 barcos por día, va a requerir mayor recurso hidráulico y nosotros no reciclamos el agua. Nosotros operamos con 56 millones de galones de agua dulce por tránsito, independiente del tamaño del buque; tanto es así que al 31 de diciembre del año 2000, la precipitación pluvial en el área del Canal fue tal, que tuvimos que abrir compuertas para dejar salir al mar aproximadamente año y medio de consumo de agua potable de las ciudades de Panamá y Colón, el equivalente a tres meses de tránsito por el Canal.

Por tal motivo, el Canal no tiene capacidad de almacenaje más allá de la que dan los lagos Gatún y Alajuela. Estamos operando, desde el punto hidráulico, esencialmente a capacidad, y desde el punto de vista mecánico de las esclusas a capacidad. Esto lo vamos a subsanar ampliando el Corte Culebra, que ya lo hemos terminado, lo que permitirá la navegación bidireccional, cuando la señalización esté en su sitio y, a consecuencia de eso, podamos extender la capacidad operativa del Canal. Faltaría ver el próximo paso, que sería ampliar la capacidad del Canal, porque los barcos actualmente pasan con restricción severa, los buques Panamax, que transitan el Canal, en la actualidad solo pueden utilizar el 80% de capacidad de carga, porque el calado del Canal, que es la profundidad en que navega el buque, está limitado a 39 pies y medio, cuando estos buques realmente tienen capacidad de 45.43 pies y algunos de ellos hasta 46 pies.

Si observan los barcos que transitan el Canal, en la inmensa mayoría de los casos, van a ver que la línea de flotación está expuesta, porque el barco está transitando por debajo de su capacidad y eso significa que el Canal de Panamá, en la actualidad, le impone al comercio internacional una ineficiencia, en el sentido de que los buques no pueden ser utilizados a plena capacidad, así que hay un problema de capacidad operativa del Canal,

que impone este sobre el tránsito de los buques que lo utilizan.

En cuanto a los objetivos del Canal, en el pasado, estos respondían esencialmente a los intereses de Estados Unidos, inclusive a las políticas de precios del Canal, con una tarifa única, independiente del tipo de buque que estaba señalado para ser, como el caso de una compañía, de servicio público sin fines de lucro, que subsidiaba al comercio internacional. Tanto es así que, por ejemplo, el costo del valor del agua no está incluido en el costo del peaje; sin embargo, en el caso de la ley panameña y la Constitución, se exige que el Canal de Panamá y la Autoridad del Canal de Panamá, estén plenamente incorporados a lo que se denomina la Estrategia Marítima Nacional, la cual está en proceso de ser definida.

En el pasado, a pesar de que la Zona del Canal existía y también mucho del recurso hidráulico del Canal, las reservas del agua estaban confinadas a lo que antes era la Zona del Canal de Panamá y, por la presencia de las bases militares, daba la impresión de que los lagos ya estaban bajo la responsabilidad de la Comisión del Canal de Panamá, lo cual no era cierto, es solamente ahora con el Título Constitucional que la Autoridad del Canal de Panamá tiene la responsabilidad de la conservación y preservación del recurso hidráulico y no solamente para la utilización de agua dulce, sino que es responsable de la disponibilidad de agua cruda para las áreas metropolitanas de Panamá, Colón y el corredor que va hasta Panamá Oeste y en el caso de Panamá Este, hasta Chepo. Así que la responsabilidad no es solo el tránsito de los buques por el Canal, sino que, en adición, tiene el compromiso del suministro del agua para el área metropolitana que concentra la mayor parte de la población de la República de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá, en la actualidad, produce el 30% del agua potable que se consume en la República de Panamá, y, en el caso de la ciudad de Colón y la isla de Manzanillo, el 100% del agua que se consume es producida por la Autoridad del Canal de Panamá. Así que ahora tenemos esta responsabilidad de la cuenca, la cual ha sido delimitada, como consecuencia de la identificación de nuevas fuentes hidráulicas, para el futuro del Canal de Panamá y del consumo de las áreas metropolitanas.

Históricamente el Canal de Panamá ha sufrido poca competencia; sin embargo, esto ha dejado de ser así y

realmente en Panamá, a lo que nos estamos enfrentando es a la necesidad de competir con el resto del mundo, indudablemente toda ruta marítima es más económica que cualquier ruta mixta. En principio, traer un contenedor de Yokohama hasta New York por barco es más económico que traer uno de Yokohama a Los Ángeles, trasbordarlo a un ferrocarril, hacer el cruce continental y llevarlo a la ciudad de New York. El problema es que a medida que los buques son más grandes, los volúmenes de contenedores por unidad de tránsito se hacen más altos y nosotros no tenemos capacidad de responder a la demanda que pueda surgir de buques más grandes actualmente en construcción o ya construidos, que usan esta ruta. Es mucho más simple la ruta alrededor del globo, que una ruta pendular que vaya a lo largo del Pacífico o a lo largo del Atlántico de ida y vuelta.

Hoy día hay alianzas que no existían antes, por ejemplo, Maersk que es uno de los principales usuarios del Canal de Panamá, es una de las compañías de transporte marítimo, en general, más integrada del mundo, tiene una alianza estratégica con el puerto de New York, New Jersey y con el Canal de Suez, para venir con barcos Post Panamax, desde el lejano Oriente por la ruta de Suez y de allí cruzar el Atlántico para llegar a New York, porque el foco de consumo más grande del mundo está en el área periférica del Noreste de los Estados Unidos, entonces es el mercado más importante, donde van los productos de consumo, así que existe una alianza estratégica entre puertos y navieras, hay compras de ferrocarriles por parte de las navieras, existe integración en carga aérea con sitios de trasbordo de mar a aire, como es el caso de Seattle; todos estos elementos están afectando las industrias del transporte a las cuales sirve el Canal de Panamá.

Cuando Fernando De Lesseps, trató de hacer el Canal de Panamá, lo planteó como un negocio y fracasó; entonces, Estados Unidos llevó adelante el proyecto. Primero, porque toma en consideración el ambiente en el cual se iba a desarrollar el Canal de Panamá. La primera tarea del Canal de Panamá no fue el diseño, sino resolver el problema de las enfermedades tropicales. Cuando eso se hizo y se atacó el problema ambiental, entonces se hizo el Canal de Panamá, y cuando inicia operaciones en 1914 no era una obra totalmente completa, porque si lo vemos como una línea de producción, las esclusas estaban diseñadas por encima de la capacidad de tránsito del Corte Culebra.

Hoy día el Corte de Culebra tiene la capacidad de tránsito que se compara con la de las esclusas; eso significa que el Canal de Panamá tomó prácticamente 87 años desde el inicio de sus operaciones, para poder crear una planta que estuviera funcionando de punta a punta con plena capacidad, así que esa es una realidad de hoy. El Canal de Panamá representa aproximadamente el 6.5%, de manera directa, de la economía del país y el elemento de balanza de pago más significativo, que genera al país una parte muy importante de sus divisas es el Canal de Panamá y los servicios que alrededor de él se generan.

En el año 2000, por ejemplo, los salarios pagados en la República de Panamá ascendieron a unos 4,195 millones de balboas. El Canal de Panamá, entre los pagos de la Comisión del Canal y la Autoridad del Canal para ese año representó, aproximadamente, el 11% de todos los salarios pagados de la República de Panamá. El Canal de Panamá representa en impuesto sobre la renta deducido en planilla, y posiblemente el impuesto sobre la renta en general a personas naturales, aproximadamente el 11 ó 12% de lo que percibe el Ministerio de Economía y Finanzas. En ese renglón, en el caso de la seguridad social, por ejemplo, en las cuotas obrero patronales, el Canal de Panamá representa el 12% del ingreso de la Caja de Seguro Social, en una estructura de salario que no es comparable con la estructura de jubilación, por ejemplo. Así que sí se trata de un subsidio del trabajador del Canal al resto de la sociedad, porque, el salario mínimo en el Canal de Panamá, si bien es cierto no es 1,500.00 balboas, sino que está muy por debajo, muchos trabajadores del Canal de Panamá cotizan por encima de los 1,500.00 balboas mensuales y eventualmente perciben salarios de 1,500.00 balboas o más. Pero las jubilaciones panameñas tienen un límite de 1,500.00 balboas. Entonces eso hace que no exista movilidad hacia fuera de la fuerza laboral, porque nadie va a dejar una posición del Canal de Panamá para acogerse a un proceso de jubilación.

Una de las grandes expectativas que el Canal de Panamá había planteado sobre la sociedad panameña, era que iba ser una fuente de empleo y eso lamentablemente no es así. Primero, los 9,100 trabajadores del Canal de Panamá es la fuerza que se necesita para hacerle frente a la demanda; estamos trabajando a plena capacidad, así que las posibilidades de aumentar la fuerza laboral son limitadas y la rotación para los trabajadores del Canal, con una población de 40

años de edad en promedio y con un desincentivo a la jubilación, va a permitir que las personas prefieran permanecer trabajando en el Canal de Panamá, por un periodo relativamente largo.

Desde el punto de vista del impacto en el principal problema nacional, que es el empleo, el Canal de Panamá presenta soluciones extremadamente limitadas. El impacto del Canal de Panamá sobre la economía panameña se puede ver en otras actividades, por ejemplo, la de visitantes y cruceros en el país, que es algo que está tomando mucho auge.

Con la terminación y ampliación del Corte Culebra, tenemos que mover una estación de amarre que estaba localizada en la parte oeste, a la salida de las esclusas de Pedro Miguel. Una alternativa para la Autoridad del Canal de Panamá hubiese sido reemplazar la estación de amarre en la ribera del mismo lado; sin embargo, lo que estamos haciendo ahora es mover esta estación hacia la ribera este del Canal, o sea, hacia el área de Paraíso y no solo hacerlo como una estación de amarre, sino estamos haciendo la inversión para que sea una plataforma de embarque, por lo menos para brindarles la oportunidad a los cruceros de que si quieren atracar en el Corte Culebra, lo puedan hacer y que permitan a sus pasajeros bajar, conocer el área del Canal o la ciudad de Panamá, y poder reembarcar. Estas contribuciones las hace el Canal como plan piloto; también hemos establecido una facilidad en el área de Gatún, con el propósito de recibir turistas. El problema es que si el Canal de Panamá empieza a enfocarse actividades que no son la medular, que es el tránsito de buques por el Canal, destina parte de su energía a hacer otras cosas que si bien pueden ser interesantes desde el punto de vista nacional, no son parte fundamental de la misión que describimos antes, que es el tránsito de los buques de manera eficiente, segura y rentable. Por otro lado, desviamos parte del esfuerzo nuestro a actividades que no son esenciales para la operación del Canal. En ese sentido, estamos abiertos a ver qué otras cosas podemos hacer con el resto de las fuerzas económicas panameñas, pero no podemos imponerle al Canal de Panamá la responsabilidad de sustituir al Estado en las cosas que no son de nuestra competencia.

Hoy día se discute el caso del Segundo Puente sobre el Canal y otras actividades, que se suman a la Autoridad del Canal de Panamá. La principal responsabilidad de la administración del Canal es hacer que funcione de

manera continua, y eso los panameños tenemos que entenderlo. No cerramos para carnavales, trabajamos 24 horas diarias, 7 días a la semana, 365 días al año, es una cultura y demuestra, entre otras cosas, que los panameños podemos hacer las cosas. Creo que una de las grandes contribuciones del Canal de Panamá a la psiquis panameña es el hecho de demostrar al mundo que no hay ninguna limitación al talento panameño como capital humano, para hacerle frente a las responsabilidades de carácter internacional, pero cuando vemos este marco legal y todo lo que se le ha otorgado al Canal de Panamá, en cuanto a recursos y marcos de referencia nos quedamos cortos a la luz de lo que creemos que podemos hacer.

La actividad del Canal está relacionada con un sinnúmero de actividades nacionales. Impactamos comunicaciones y transporte, tenemos fibra óptica a lo largo de Istmo que es otra forma de usar el Canal; tenemos un efecto sobre el sector marítimo y portuario, ya que nuestro peaje afecta ciertos productos de consumo interno. Tenemos un impacto sobre el turismo y estamos tratando de aprovechar esta actividad; a lo largo de este año debemos completar el Centro de Visitantes en las esclusas de Miraflores y ser mucho más interactivos con la comunidad, para que entienda el Canal. Tenemos relación con la prestación de servicios profesionales (legales, telecomunicaciones, informática, seguros, financieros y ambientales), de educación en el Canal, adiestramiento marítimo, instrucción en áreas profesionales, enseñanza de tipo administrativo que inicialmente va a estar concentrada para los recursos del Canal de Panamá, pero que eventualmente debe estar abierta para todos los panameños.

Estamos trabajando con otros métodos de integración, ayudamos en comunicaciones y esencialmente son áreas en las que tenemos una contribución al margen, pero que no representan la médula del negocio del Canal de Panamá, y esto es algo que los panameños tenemos que entender. No queremos distraer la energía del Canal de Panamá en actividades que son periféricas y responsabilidad del resto del país; para eso están los recursos y los talentos fuera del Canal de Panamá. El negocio nuestro es transitar los buques de manera segura, eficiente y confiable de un océano a otro, esa es nuestra primera responsabilidad, y la protección de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Todo lo que se desarrolle alrededor de eso tiene que hacerse con la óptica de que el Canal prima sobre el resto de las actividades.

Panamá, en su Título Constitucional, tomó la determinación de facultar el Canal de Panamá con esas atribuciones. No fue una ley impuesta por Estados Unidos para perfeccionar el Canal de Panamá; en realidad, fue una decisión panameña para que con un Título Constitucional, con una Ley Orgánica que fue aprobada por unanimidad se facultaran todas estas actividades del Canal de Panamá. El Título Constitucional le da la independencia y le impone a la Junta Directiva las responsabilidades administrativas conjuntamente con la administración del recurso del Canal de Panamá; eso se ha entendido y operado así hasta ahora. Es importante que los panameños defendamos la institucionalidad del Canal y el marco legal es tan importante que por eso está aparte de los Órganos del Estado, es una de las pocas instituciones que está creada en un Título Constitucional.

Ese nivel de fortaleza se le ha dado al Canal de Panamá, conscientes de la importancia que representa para esta actividad económica, hacia donde queremos ir, si el Canal funciona a cabalidad, evidentemente la próxima expansión del Canal tiene que revisar la capacidad del Canal. La idea de expandir el Canal e incorporar un tercer juego de esclusas es una idea tan vieja que Estados Unidos comenzó las excavaciones en 1939 y las suspendió en 1942 con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. El problema es qué vamos a hacer para expandir el Canal. No podemos poner en riesgo toda la empresa que actualmente no tiene deudas, no da créditos a los servicios del Canal de Panamá, salvo algunos internos, que tiene un patrimonio de 2,100 millones de balboas, que produce una entrada aproximadamente de dos millones de balboas por día, que paga en planilla y servicios personales aproximadamente un millón de balboas por día, que gasta 120 millones por año solamente en mantenimiento, porque es una planta vieja, y centenaria. El Canal de Panamá debe tomar la responsabilidad, eventualmente, de decidir si se expande o no.

La historia del Canal de Panamá nos enseña muchas cosas: si tomó 87 años llegar a plena capacidad, no hay ninguna prisa en hacer en 10 años una expansión del Canal. Soy un convencido, pero no tengo pruebas, para hacer en un sentido u otro la expansión, pero tenemos el mercado que nos permite hacer; si el mundo entra en una recesión, es una oportunidad de poder actualizar la planta para cuando surja el ciclo económico, pero no podemos tomar una decisión estrictamente emocional,

simplemente por el deseo de ampliar el Canal. La ampliación del Canal debe estar fundamentada en el análisis económico más severo y prudente del que podamos hacer acopio, y esa es, en realidad, la función nuestra en estos momentos sobre la determinación de expandir el Canal. Las decisiones de expansión del Canal no son decisiones de tiempo, tanto como de eventos; no podemos decir que en 12 meses podemos tomar esa determinación, solo podemos decir que cuando cumplamos una serie de tareas y tengamos la información necesaria para tomar la decisión, en ese momento se toma.

Los horizontes del Canal de Panamá son de largo plazo. Hacemos proyecciones de tráficos de 20 y 25 años como parte del quehacer administrativo del Canal. El periodo para el cual se elige a un miembro de la Junta Directiva es 9 años, y el Administrador tiene un término de 7, renovable por 7 años más, pero Panamá se mueve por calendario, por ejemplo, qué va a pasar desde ahora hasta la Semana Santa o qué va a suceder desde este momento hasta los carnavales. Ese no es calendario del Canal de Panamá y por eso enfrenta un choque cultural con su medio. Los horizontes políticos son de 5 años, los horizontes del Canal son de décadas. Para poder llevar adelante la expansión del Canal de Panamá, antes que nada y sobre todo, se requiere que sea una propuesta viable en términos económicos, para no endeudar el Canal simplemente por hacerlo. Tiene que ser beneficioso para los panameños, pero va a requerir de Panamá un compromiso nacional de caminar con el objetivo de expandir el Canal.

En 1903 se planteó ese objetivo y se decidió ejecutarlo, aunque tomara 10 años hacerlo, que fue lo que duró la construcción del Canal; por lo tanto, la construcción de las etapas subsiguientes de expansión del Canal, se van a dar en un periodo relativamente largo y, para poder hacerlo, se requiere de mucha consistencia y de compromiso para continuar haciendo las cosas siempre que ellas sean de beneficio nacional. No es por capricho, no es recurso americano que, por necesidades militares, se toma del presupuesto de defensa nacional y construye un Canal, aquí lo que se pone en juego es la empresa misma; queremos expandir el Canal y esta no es una cifra real sobre el costo de la expansión del Canal, por ejemplo, que fueran 4, 000 millones de balboas en

una compañía y que tiene 2,000 millones en activos, significa triplicar los activos del Canal de Panamá y eso no se puede hacer de la noche a la mañana; es un proceso lento y de inversiones que, en el mejor de los casos, si nosotros duplicáramos el esfuerzo de inversión que hace el Canal hoy, que es aproximadamente de 150 millones de balboas, tomaría más de 10 años, a razón de 300 millones por año, completar este proceso de construcción.

Hemos tratado de dividir en módulos este proyecto y de ver cuáles de estos son sostenibles por sí mismos, como una propuesta económica e ir desarrollándolos a la velocidad que el mercado nos permite, y eso va a depender del pronóstico de carga, del movimiento de comercio internacional y de una serie de factores que no están totalmente bajo el control del Canal de Panamá, pero lo que sí está bajo el control de los panameños es tener una voluntad inequívoca de proceder con consistencia por un periodo muy largo, para poder llevar adelante este proyecto desde el punto de vista generacional.

La expansión del Canal de Panamá representa un choque de la generación de hoy contra las del futuro. Toda la lucha generacional que se dio para poder obtener el total control de la vía acuática, debe llegar a su fruto en esta generación; la expansión del Canal plantea que esta generación espere por esos frutos y que haga una ampliación del Canal para que sean otras generaciones que usufructúen a plena capacidad ese Canal, y eso es parte del problema que los panameños tenemos que conversar en algún momento, porque si bien solo somos el 6.5% de la economía nacional, las ramificaciones de la operación del Canal de Panamá exceden más allá del Producto Interno Bruto de esta economía, y es un nivel importante y de profunda reflexión que requiere la eventual decisión de una expansión del Canal de Panamá. Así que no tengamos prisa. Seamos prudentes, pero muy consistentes en la voluntad de poder proceder con más lentitud. Creo que un Canal que trabaja a capacidad está condenado a languidecer en las próximas dos décadas. Los panameños debemos hacer algo; el problema es que estamos tratando de definir qué vamos a hacer, pero el norte para poder hacerlo es el máximo beneficio para Panamá y los panameños.

La Autoridad de la Región Interoceánica en la economía nacional

Ing. Alfredo Arias
Administrador de la Autoridad
de la Región Interoceánica

Veamos los parámetros que utilizamos para visualizar o llevar a cabo la tarea que realiza la ARI dentro de la economía nacional, la cual se basa en las normas y marco básico, criterios para el desarrollo de las áreas revertidas, los pilares de las áreas revertidas, su aporte y los futuros desarrollos en las áreas que revierten al país a raíz de los Tratados Torrijos-Carter.

El total de las áreas revertidas es de 163,000 hectáreas, de las cuales 66,000 están cubiertas de agua; la Autoridad del Canal de Panamá tiene 18,600 hectáreas, por lo tanto queda un saldo de 78,000 hectáreas, de las cuales la ANAM. está custodiando 32,500. La ARI custodia 45,000 hectáreas, pero de ese total, tiene un área silvestre protegida de 18,700 hectáreas que incluyen Sherman, Davis, Howard y hay también un área verde urbana dentro de los polígonos residenciales, que ocupan 3,600 hectáreas. Esto nos deja 12,600 hectáreas para áreas de desarrollo agroforestal, de las cuales 9,000 han sido básicamente concesionadas; hay 1,100 hectáreas que están contaminadas, lo que nos deja, de estas áreas, 2,300 hectáreas para reforestación y otros usos.

En relación con polos de desarrollo, hay 11,500 hectáreas, de las cuales 5,400 ya fueron asignadas, eso deja un total por asignar de 8,400 hectáreas, de las que 2,300 forman parques de reforestación y 6,100, que incluyen las 2,200 hectáreas de Howard, para futuros desarrollos. Con esto quiero decirles que la ARI no es una mina de oro. Mucha gente habla de 30,000 millones de dólares, cuando los activos de la Autoridad del Canal son de 2,000 mil millones de dólares y la ARI, con sus 6,000 hectáreas que le quedan, no tiene esos valores. Espero que, realmente, ustedes vean que la ARI no es lo que la gente piensa.

Para el criterio de desarrollo de las áreas revertidas, tenemos factores económicos y sociales. Cuando hablo de sociales, me refiero a cuando hacemos alguna concesión. Lo más importante para nosotros es la creación de empleos. Hay una serie de áreas que han sido destinadas a las expansiones urbanas y otras, a la preservación del ambiente y la cuenca del Canal para lograr sus objetivos y, obviamente, estamos ligados al Canal de Panamá, porque sabemos que es una de nuestras fuentes económicas más importantes.

En cuanto a los pilares de desarrollo debido a nuestra posición geográfica, en primer lugar, debemos contar con la Zona Libre de Colón, que es la segunda más grande después de Hong Kong; tenemos una participación muy importante en las industrias manufactureras de la franja canalera; y poseemos la Ciudad del Saber que nos va a preparar para el futuro.

Adicional a lo anterior, Panamá cuenta con 5 cables de fibra óptica para conexión con todo el mundo. En cuanto a las actividades comerciales, no hay que olvidar que casi el 70% del Producto Interno Bruto proviene de actividades comerciales en Panamá y servicios en turismo que estamos cubriendo en esta nueva actividad, que es una industria sin chimeneas que tiene gran futuro en Panamá. Contamos con el Centro Bancario que está reconocido mundialmente y, finalmente, todo el territorio de esta franja de áreas revertidas se va a convertir en un gran sistema multimodal, ya que contamos con el canal, puertos, ferrocarril, así mismo, con la carretera Panamá-Colón.

En cuanto a las áreas revertidas y su aporte a la economía nacional, podemos decir que el Producto

Interno Bruto, en la economía es de 9,377 millones en el año 2000; vemos que dentro de esa cifra, el 13.7% se genera en las áreas revertidas. La inversión de aproximadamente 2,860 millones de balboas, el 14% de inversión del país, está dentro de las áreas revertidas; así mismo, el crecimiento del país, la economía nacional en el período comprendido entre 1994 y el 2000 ha tenido promedio de 3.1% de crecimiento, pero en las áreas revertidas en total significa 9.5%, o sea, tres veces más que el promedio nacional; así mismo, la inversión es casi cinco veces más en las áreas revertidas que en el resto del país, de casi cuatro veces más que el promedio de inversión en todo el país. Si vemos el incremento de la producción de las áreas revertidas, observamos que el sector privado tiene el 66% de esos más de 500 millones de balboas en este período; el Canal de Panamá representa el 25% y el sector público es minoritario, posiblemente un 8%. Eso nos indica que el sector privado es el que realmente está moviendo la economía en las áreas revertidas.

En cuanto al futuro desarrollo en las áreas revertidas, tenemos que, en el período del 2002 al 2005, hay contratos perfeccionándose o ya perfeccionados, que no han iniciado, por 622 millones de balboas. En la parte marítima, hay expansiones proyectadas con contratos ya firmados de 350 millones de balboas, en el sector comercial y de servicio por 79 millones de balboas, dentro de los cuales los más importantes son Los Cuatros Alto y Los Pueblos. Tenemos la actividad inmobiliaria por 38 millones de balboas y la actividad de turismo, sobre todo en Amador, por cerca de 71 millones de balboas, dentro de los que tenemos los proyectos de Figali y de Gehry, de más de 40 millones de balboas, que ya se están haciendo los planos, y un proyecto que acabamos de firmar con Marina Montemar por 17 millones de balboas. En cuanto a las inversiones industriales, tenemos 60.4 millones de balboas y en proyectos agropecuarios, sobre todo en la reforestación, se han empleado 22 millones de balboas.

Amador es una de las zonas de gran potencial económico, sobre todo, en actividades relacionadas al turismo. Muy cerca al Canal de

Panamá, en la otra ribera, está el proyecto Kobby, para el cual ya se realizó un acto público y estamos en proceso de un contrato con la empresa que ganó cerca de 25 millones de balboas. Sherman es una joya y estamos viendo las dos ofertas que hay para manejar el área de esta pequeña ensenada de un gran potencial turístico. Hemos estado hablando con unos desarrollistas, porque queremos que Sherman sea un área de desarrollo global, ya que está unido a un área de alrededor de 11,000 hectáreas que fueron parte de las áreas silvestres protegidas, que tienen un potencial ecoturístico.

En la antigua zona de Davis estamos proyectando un centro de procesadoras de software, un proyecto de 110 millones de balboas, el cual ha sido aprobado por el Consejo de Gabinete, solamente falta el refrendo de dicho proyecto.

En cuanto a la Autoridad del Canal, se nos ha informado que en los próximos tres años, tienen una inversión por realizar de alrededor de 464 millones de balboas. Hemos estado hablando con mucha frecuencia del Proyecto Howard, que hemos encomendado al Banco Mundial con la Corporación Financiera Internacional para que, junto con consultores especializados, contemple el desarrollo de Howard. Nos hemos interesado en la idea del desarrollo de una Zona Económica Especial, que es algo más que una Zona Libre; puede ser de importación de materia prima para manufacturar y de exportación o transformación de bienes, sobre todo electrónicos, también de carga aérea y muchos más; básicamente cualquier actividad que no esté vedada por la Ley, puede ser establecida dentro de una Zona Económica Especial. Los países asiáticos han tenido un gran éxito en estos tipos de zonas; ahora mismo están de moda en China, Taiwán, Singapur, Malasia; Jordania tiene una Zona Económica Especial que la inauguraron hace un año y ya va por más de 1,000 millones de dólares de inversión; existe otra en Irlanda, en la Zona Shannon; por lo tanto, esperamos que realmente esto sea un gran éxito para Panamá.

En cuanto a los estudios de esta Zona Económica Especial, se hizo un sondeo de posibilidades, el 33% a corto plazo, nos marcó que

estaban interesados en los centros de información, comunicación y tecnología; creo que 15% en manufactura ligera, hay otra, en almacenaje, logística, utilización de instalaciones y también de carga aérea. En este momento después de los eventos del 11 de septiembre, bajó un poco; sin embargo, todo se está recuperando. Se hablaba mucho de la reconversión y mantenimiento de aviones y nos han dicho que, en la práctica, la mayoría de las empresas que se dedican a la carga aérea tienen equipos nuevos y que necesitan con gran urgencia el mantenimiento total de aviones, así que esa parte es más lenta. A mediano plazo nuevamente este 33% marcó en un centro de información y tecnología, manufactura, almacenaje, bienes raíces y carga aérea.

Esta Zona Económica Especial se desarrolla en tres etapas: la primera, de los cinco primeros años, vemos que cuadra una inversión de información, comunicación y tecnología de 22 millones de balboas, manufactura de 7.2 millones y otros por un total de 133 millones de balboas. En la segunda etapa, que va del quinto al décimo año, vemos que la inversión puede llegar a 348 millones de balboas; y la tercera, que es llegando a 20 años, es alrededor de 580 millones de balboas. Este es un análisis sumamente conservador, nos dice el Banco Mundial.

En cuanto a los empleos directos, vemos que la actividad de información, comunicación y tecnología está, en los primeros cinco años, en alrededor de 1,455, dando un total de 3,582 empleos directos generados en la primera fase y así vamos a la segunda y tercera fase hasta llegar a 22, 000 mil empleos. Sin embargo, un factor que nos da el Banco Mundial es que por cada empleo directo hay 2.5 empleos indirectos; eso nos permite visualizar que en la primera etapa se crearán servicios indirectos por cerca de 12,500 empleos y en la segunda, por 39,000, y a los 20 años 77,000 empleos.

En cuanto a la etapa de información y comunicación, estamos negociando un contrato para traer una empresa a Panamá; si logramos que venga, eso se decide a fines del mes de marzo, estaría invirtiendo de salida cerca de 300 empleos y al terminar el año cerca de 1,000 empleos.

Precisamente, en la actividad de traer empresas ANCLA, que es lo que estamos haciendo antes de la creación formal de esta Zona Económica Especial, estamos mercadeando con estas empresas para que se instalen allí, y lo que acabo de decir es precisamente con una de estas empresas, sobre todo con actividades de call centers o información, tecnología y actividades de carga aérea.

Esta empresa nos ha comunicado que debemos tener un programa de formación continua, de entrenamiento y nuevas disciplinas de tecnología y, para tales efectos, estamos haciendo un convenio con el Ministerio de Trabajo, un convenio que existe entre el BID y el Ministerio de Trabajo, para financiar no seminarios, sino entrenamientos con estipendios, para ver si a fines de marzo se comienza a dar clases, sobre todo de inglés, en forma constante. Estamos viendo con una agencia canadiense para que supervise la calidad de entrenamiento, no solo a las empresas que brindarán el servicio, sino a los que van a graduarse allí, que den esa calificación. Para este proyecto de Howard, de empresa ANCLA, una parte que nos preocupaba era el transporte hacia esa zona; ya hemos hablado con SACA para que nos den una línea especial de transporte para los trabajadores. Al mismo tiempo, estamos desarrollando un complejo habitacional de cerca de 1,500 lotes de 250 hectáreas para dar cabida a la gente pobre de este país; además, en el lado oeste de Arraiján, hay una zona que puede ser utilizada en un futuro para proyectos habitacionales, porque es la de mayor crecimiento.

Ya hablamos del problema de entrenamiento. El CENA nos aprobó una partida para hacer unas adecuaciones por 1.3 millones de balboas para la primera fase del Aeropuerto de Howard, y la segunda etapa. Estamos negociando con otros grupos para ver si nos pueden manejar la parte aeroportuaria.

También dentro de este programa de formación profesional, en el mes de noviembre, iniciamos un proyecto con la Universidad Tecnológica de Panamá y Florida Institute of Technology (antigua escuela primaria en Howard) un colegio para pilotos, mecánica de aviación, electrónica de aviación,

despacho de vuelo, logística, comercio electrónico y también incubadora de empresas; todo lo hacemos dentro de nuestro programa.

La ARI no quiere hacer nada que no sea debidamente coordinado, porque el gobierno no puede tener brazos aislados. Estamos en continua conversación con diferentes entidades estatales para coordinar todas nuestras acciones dentro de un esquema de desarrollo del país. Nosotros continuamente estamos participando en el diálogo nacional. El proyecto sobre la Zona Económica Especial, lo hemos estado divulgando en los diferentes gremios profesionales, y en todas las instituciones, para que realmente la gente lo conozca y haga aportes valiosos al respecto.

El mes pasado viajamos a Singapur, Penang, Malasia y Filipinas, donde nos acompañó tanto el Ministro de Trabajo como grupos sindicalistas, ya que quisiéramos que ellos vieran el crecimiento de esas Zonas Económicas Especiales, donde hay voluntad del gobierno de seguir hacia adelante, donde los sectores empresariales, de gobierno y laborales han unido fuerzas, donde el crecimiento del país se debe a la unión de estas fuerzas y no hay ningún tipo de conflictos.

Ya tenemos un Proyecto de Ley de la Zona Económica Especial que está siendo analizado en estos momentos por el Gobierno Nacional y luego de esa revisión, será presentado a la Señora Presidenta de la República, porque antes de aprobarla en Consejo de Gabinete hay que darla a conocer a todos los sectores del país, tanto empresariales como laborales, para que hagan sus aportes y correctivos, de manera que cuando llegue a la Asamblea Legislativa sea un proyecto consensuado. Una vez que haya sido aprobada esta Ley, que rige lo que se hace en esta Zona Económica Especial, que a su vez va a tener una agencia que debe ser facilitadora y tener una ventanilla única, además con una característica importante: que tenga fuerza para que no sea un paso adicional, sino que tanto Migración, Aduanas, Economía y Finanzas y otras entidades del Estado, tengan un personal o una dirección con capacidad de tomar decisiones, o sea, que no tengan que ir a otras esferas gubernamentales para tomar decisiones.

Hemos podido conocer que el éxito en Penang y otras zonas económicas especiales es que un proyecto no demora más de una semana en aprobarse. Por lo tanto, tan pronto se apruebe esta ley saldremos a mercadear lo que es la Zona Económica de Howard, para lo cual se va a hacer un acto público y queremos que las compañías que precalifiquen sean empresas que hayan desarrollado proyectos de más de 55,000 metros cuadrados y más de 1,000 residencias industriales; por otra parte, que tengan una gran capacidad económica, que hayan desarrollado por lo menos 100 millones de balboas en los últimos 5 años, realmente queremos que vengan los grandes y no se forme un desorden con empresas pequeñas, que muchas veces no tienen la capacidad económica.

Creo que la experiencia de las empresas de bienes y raíces y de los recursos financieros es de vital importancia en esta precalificación; ellos deben establecer una estrategia de desarrollo de proyectos, un plan de uso de suelos, que debe ser cónsono con la ley actual sobre ese tema, así como el financiamiento que deben dar, según inversiones, en infraestructura, la estimación inicial de costos e ingresos asociados al desarrollo del proyecto, y una propuesta financiera en relación con los precios de los terrenos e instalaciones. Básicamente todo esto va a ser objeto de un análisis para la selección de las ofertas finales.

La participación de las áreas revertidas en la economía nacional ha crecido durante los últimos seis años y, por los objetivos sociales, programas y desarrollos que se ejecutarán durante el periodo del 2002 al 2005, podemos concluir que las áreas revertidas, continuarán siendo muy importantes para impulsar el desarrollo económico y el futuro del país, de lo cual forma parte la Autoridad de la Región Interoceánica. Creo que la estrategia de fuerzas concertadas es de vital importancia para el feliz éxito de todo el crecimiento económico de Panamá y de las áreas revertidas.

Efectos económicos del Canal de Panamá en la economía nacional

Prof. Humberto Moreno
Instituto de Estudios del Canal

Ubiquémonos en el momento en que se construye el Canal de Panamá para así tratar de analizar, desde 1903 hasta la fecha, algunos eventos que han constituido un nexo de las actividades del Canal con la economía panameña.

Cuando se construye el Canal de Panamá, se convierte en una alternativa de distintas vías que existían en ese momento, y existen actualmente, de posibilidades de transportar mercancías de un punto a otro, incluyendo todos los continentes, considerando que la vía marítima es la más expedita y barata.

Lo primero que podemos relacionar, en cuanto a la influencia de la actividad económica, es los 10 millones de dólares que obtuvo Panamá con la firma del Tratado y el compromiso por parte de Estados Unidos de un aporte de 250,000 dólares, a partir del décimo año de la firma del Tratado. Esto coincide con la terminación de la construcción del Canal. También lo podemos relacionar con lo que gastó en su momento Estados Unidos en la construcción del Canal, que se calcula alrededor de 400 millones de dólares para este periodo; pero al mismo tiempo, también podemos hablar de lo que representó esto en cuanto a generación de empleos, uno de los problemas que angustiaba a nuestra economía para este tiempo. Así podemos hablar de alrededor de 75,000 empleos generados por la actividad de la construcción del Canal. Esto contemplaba a panameños y una gran cantidad de extranjeros, que se hizo necesario traer a Panamá para poder desarrollar esta gran obra a nivel mundial. Este aspecto se ha reiterado en muchas ocasiones, hemos visto muchas presentaciones que hace la Autoridad sobre el periodo de la construcción, pero queremos ubicar aquellos eventos que tienen relación con la importancia del Canal en la economía.

En ese tiempo, la afluencia a las ciudades terminales del Canal, que eran Panamá y Colón, de trabajadores del interior que iban hacia estos polos crea una concentración

de población en estas áreas y genera un elemento importante para nuestra economía, que es un incremento de las importaciones. Esto acostumbra a los panameños a consumir bienes traídos del extranjero y todos, de cierta forma, se relacionan con la actividad de la construcción del Canal.

La actividad productiva panameña es bastante escasa. La finalización de la construcción del Canal implica una disminución en la mano de obra y un descenso en las importaciones; sin embargo, como tenemos una gran concentración en estas ciudades terminales, esto hace que disminuya la capacidad adquisitiva de las personas y crea una inflación en nuestra economía. Por lo tanto, vemos cómo el efecto de una disminución de la actividad de la construcción del Canal tiene un resultado negativo en nuestra economía.

Otro elemento que es importante analizar es que los panameños consideraban que la construcción del Canal implicaba un aprovechamiento para los comerciantes y productores panameños de esta actividad que se desarrollaba; sin embargo, al construir el Canal y firmar este Convenio de 1903, se le permite a Estados Unidos establecer en nuestras áreas actividades comerciales productivas y de todo tipo, lo que, obviamente, limita la participación de los panameños en cuanto a obtener ingresos de la actividad del Canal. Ya sabemos que ocurrieron diferentes situaciones hasta que se dio en 1936 la firma de un nuevo tratado que modificó el Tratado de 1903, en el cual se hacen algunas concesiones y se incrementa la anualidad del Canal a Panamá de 250,000 a 430,000 dólares. De alguna manera esto constituyó realmente un ajuste, relacionado con la devaluación del dólar que ocurrió en ese periodo, pero aparte de esto, Panamá obtiene algunas concesiones, como tener derecho a los beneficios de las ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica y por eso se pone coto en el artículo tercero a la venta irrestricta en los

comisariatos, que era, en ese momento, uno de los aspectos que los panameños estaban criticando a Estados Unidos sobre la competencia desleal. Aparte, Estados Unidos no permitía que en la Zona se radicaran más empresas comerciales privadas que las existentes al firmarse el Tratado, por lo cual estaban luchando los empresarios de la República de Panamá, quienes exigían que se les diera la oportunidad de hacer ventas directamente a los barcos que atracaban en los puertos terminales, lo que constituye una conquista parcial de los reclamos que tenían los panameños, pero, como vemos, son pocos los elementos positivos que podemos resaltar.

Otro evento importante con relación a la economía, fue el inicio de la construcción de un tercer juego de esclusas en 1939. Para este periodo se invirtieron alrededor de 75 millones y se generaron alrededor de 23,000 puestos de trabajo, lo que constituyó otro elemento positivo para las necesidades que tenía la economía de Panamá, de generación de empleos y, obviamente, los panameños se beneficiaron con esta actividad que tuvo que ser suspendida por el inicio de la Segunda Guerra Mundial.

La Segunda Guerra Mundial fue una época de la cual podemos hacer una relación de situaciones que tienen que ver directamente con nuestra economía y que representó un momento muy interesante. Esta guerra representó una disminución en el tránsito de barcos comerciales alrededor del mundo e incrementó el tránsito de buques de guerra. Al disminuir el tránsito de barcos comerciales, disminuyó la importación de bienes y motivó a los panameños a hacerle frente a la gran demanda, que era la gran cantidad de soldados norteamericanos que llegaron a proteger al Canal. Panamá se vio obligada a tener que desarrollar su ingenio para incrementar su producción y hacerle frente a esta demanda. La guerra, que era un elemento negativo a nivel mundial, para Panamá constituía un elemento positivo, ya que permitió desarrollar de alguna manera la capacidad productiva en la ciudad de Panamá y también la generación de empleos para los panameños, que lograron ubicarse en las actividades que se desarrollaron, como la construcción, no solamente en el área del Canal, sino también en muchos puntos de nuestra república.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, disminuye la cantidad de empleos y se crea un periodo bastante crítico para nuestro país, pero la ventaja que tuvimos es que la

actividad productiva que ya se había desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial se mantiene y permite que Panamá, de alguna manera, concrete algunos proyectos de la década del 50. Podemos mencionar, por ejemplo, que el Producto Interno Bruto de Panamá sufre una contracción de alrededor de 4.5% entre 1945 y 1949, y el nivel de desempleo que hasta 1945 estaba cerca de 1.5% sube a un 12%, que es una cifra a la que estamos acostumbrados, ya que, en nuestros días, está un poco más alto. En este periodo, la actividad canalera se calculaba entre un 12% y 15 % del Producto Interno Bruto. Por eso, el hecho de que la actividad canalera es el eje de la actividad económica, posiblemente pudo ser cierto, pero nosotros consideramos que esto llega a un punto cuando termina la Segunda Guerra Mundial.

Cuando inicia la década del 50, empezamos a hacer una relación de la actividad económica del Canal y la producción del Producto Interno Bruto de Panamá en esa época. Utilizando cifras a precios de 1960, podemos ver que el promedio de la relación de la actividad del Canal podía estar cerca de 8%, con una tendencia a disminuir hacia finales de la década del 50. En este periodo, también tenemos otro evento que constituye una modificación a la relación de Panamá con Estados Unidos, en términos del Canal, y constituye la firma del Tratado de 1955, en el cual Panamá también adquiere otras prerrogativas por las cuales siempre estuvo luchando; en este caso, uno de los elementos de beneficio para Panamá fue el incremento de la anualidad de 430,000 dólares a un millón 930 mil dólares, o sea, un incremento de 1.5 millones de dólares anuales.

El derecho del Gobierno panameño a gravar el impuesto sobre la renta de los trabajadores panameños en la Zona del Canal, fue otro elemento que sirvió para que Panamá pudiera recibir beneficios del Canal, adicionales a los pocos que ya recibía anteriormente; los empresarios comerciales se vieron beneficiados al aplicarse una mayor restricción en las ventas de bienes a empleados panameños residentes fuera de la Zona del Canal, en los comisariatos ubicados en ella y, al mismo tiempo, al poder tener acceso a las bases militares y a otras áreas de la Zona. Además de eso, las industrias licoreras de Panamá, que tuvieron su auge durante la Segunda Guerra Mundial, el cual todavía se mantiene, logran en este periodo reducir los impuestos de exportación a la Zona del Canal de los licores panameños. La relación de Panamá con la Zona del Canal era como

si fuera una relación entre un país y otro. Todo lo anterior nos lleva a que haya esta relación de cerca de un 8% de la actividad del Canal con la economía.

En la década del 60, el Gobierno logra establecer, a través del Instituto de Fomento Económico (IFE), un programa de acción en el cual se sientan las bases para estructurar un programa de desarrollo industrial a mediano plazo, insertado dentro de un proceso de sustitución de importaciones, o sea, una de las formas que realizó Panamá y que era muy utilizado por distintos países como modelo de sustitución de importaciones. Panamá acoge este plan y logra incrementar su producción, o sea, incentiva al sector productor a crecer y, al mismo tiempo, la relación del Canal de Panamá con la actividad que empieza a crecer un poco, motivada en gran medida por un aumento en la inversión privada. Vemos cómo la actividad de la economía comienza a desligarse en gran medida del Canal y empieza a utilizar aquellos recursos con los que cuenta, o sea, la capacidad de producir, aunque no podemos desvincular el interés que tenían los inversionistas en ese tiempo, porque uno de los elementos que consideraban ellos que podría ser un buen negocio era construir un canal a nivel, pensando que podría ser una buena inversión en Panamá. De todas formas, siempre había una relación entre esa inversión que no tenía nada que ver con el Canal, pero indirectamente había algunos intereses en cuanto a las posibilidades que podía haber en las relaciones de Panamá con la actividad canalera.

En la década del 70, la actividad del Canal empieza a decaer en relación con lo que constituye el Producto Interno Bruto de Panamá. En este periodo, se firman los Tratados Torrijos-Carter, ya que los eventos que se dieron en la década anterior conllevaron, en cierta forma, una obligación de Estados Unidos a firmar un tratado con Panamá, lo que produce una disminución de la actividad del Canal en relación con la economía panameña.

En este periodo, hubo un cambio en el gobierno y se dio la transición o adaptación a la nueva política económica que tenía dicho gobierno. Aparte de eso, en esta década, se da otro hecho a nivel internacional que afecta toda la economía, que fue la crisis del petróleo entre los años 1973 y 1974, lo que ocasiona un fenómeno que para los economistas fue bastante raro: una recesión con inflación que tuvo su efecto en Panamá.

Los Tratados de 1977 se logran implementar realmente en 1979 y, por eso, la década del 80, también tiene otro elemento que distorsiona un poco la cifra en los años

anteriores. Estamos utilizando la base de 1960; para la década de los 80 utilizamos base de 1982, y esto cambia los valores de la serie, si lo vemos de forma continua, porque usamos la base de 1982, con la aplicación de las cuentas nacionales que modifica de alguna manera el registro de ellas, y vemos que, en términos relativos, se mantiene, porque varía tanto el Producto Interno Bruto como la participación del Canal, y observamos que la relación se mantiene cerca de un 7.5% de participación del Canal en la economía.

Hemos hecho esta relación precisamente porque siempre se ha pensado que la actividad del Canal ha sido el eje de la economía, pero en la realidad, aunque las cifras nuestras no son todavía terminadas, es una información en la que estamos trabajando, la actividad del Canal representa una cantidad no tan alta como la que formalmente se habla. Dependemos definitivamente del Canal, pero hay otras actividades que desarrolla el Canal, en las cuales él es importante, pero no tanto como se ha especulado en algunos medios, sin quitarle la importancia que tiene.

En la década del 90, se mantiene la relación y tiende a disminuir, hasta llegar a 1999. La información que manejamos es de un 4.9% del PIB y algunas ocasiones hemos estado analizando esto con el profesor Jované, y decimos que estaba cerca de un 4.5% del PIB la relación de la actividad del Canal con la economía nacional. Esto es una forma de analizar la información de actualidad de la economía y existen otros métodos de análisis, pero no podemos entrar en detalles.

Otro enfoque sería la balanza de pagos, donde lo más importante que podemos resaltar es que la actividad canalera en Panamá ha tenido un efecto, bastante considerable en disminuir el déficit de la balanza corriente, o sea, nuestra balanza comercial normalmente, y como los servicios del Canal están dentro del otro elemento de la balanza corriente, que son los servicios, esto ha llegado a compensar de alguna manera el déficit que podíamos haber alcanzado en la balanza de pagos y podemos mencionar los cambios drásticos que se están dando en cuanto a la participación del Canal en la balanza de pagos que de 3.9 millones de dólares en la década del 50, para la década del 90 estaban en cerca de 405 millones de dólares y esto representa un efecto considerable, en relación con el déficit de la balanza corriente.

Otro elemento por el cual podemos analizar la relación

del Canal con la economía es los ingresos directos. Recuerden que cuando hablamos de cuentas nacionales, hablamos de cifras que tienen un tratamiento distinto, y cuando hablamos de los ingresos corrientes, podíamos analizarlos en términos de beneficios, lo que consideraba los ingresos directos por anualidad que recibía Panamá por el Canal; y tenemos una relación de lo que constituyeron los ingresos de Panamá entre 1904, cuando se dieron los primeros 10 millones de dólares, y en 1979, el último antes de que se empezaran a implementar los Tratados, y en ese periodo Panamá recibió alrededor de 81 millones de dólares; mientras que cuando tienen efecto los Tratados Torrijos-Carter, en 1980, Panamá recibió solamente en ese año 76.1 millones de dólares, que incluían los 10 millones por anualidad, 10 millones por pago de servicios públicos y 56.1 millones por tonelaje neto que pasaba por el Canal, con base en 30 centavos por tonelada neta del Canal de Panamá. Otra forma de relacionarlo, tomando en cuenta el efecto que tuvo un tratado en relación con el que tuvieron otros tratados que modificaban el de 1903, se vio un efecto palpable en un solo año, si analizamos en términos de comparar los ingresos directos en este caso.

Por otro lado, podemos hablar de otros ingresos que recibe Panamá del Canal, aparte de la anualidad y la cantidad por tonelada neta que pasa por el Canal y esto incluye, obviamente, salarios, fondo de retiro y pensiones, compra de bienes y servicios a la economía por parte de lo que constituía la Comisión del Canal, los pagos a contratistas y los gastos personales de los empleados de Estados Unidos.

Lo que podemos analizar aquí es de 1980 a 1997, cuando fue creciendo el pago de sueldos y salarios a panameños por la Comisión del Canal, de 84 millones de dólares en 1980 pasó a 276 millones de dólares en 1997, y el otro elemento que tiene una disminución, o sea, que el efecto contrario son los gastos personales de los empleados de Estados Unidos en la economía que de 11 millones de dólares en 1980, bajó a 4.5 millones de dólares en 1997, por los efectos de los incrementos y la participación creciente de los panameños en la Comisión del Canal y la disminución en planilla de los norteamericanos en el Canal de Panamá. En términos generales, de 238 millones de dólares que se recibían en el 80, se obtenía en términos de ingresos 524 millones de dólares en 1997, para efectos comparativos.

Otro elemento que es fundamental en este análisis es

que se incluya la ARI, porque el beneficio que recibe Panamá de la reversión del Canal, no solamente es el Canal en sí, sino las áreas que lo circundan, ya que el Canal de Panamá no se construyó con un objetivo económico o comercial, sino con un objetivo militar y esto influyó para que dentro de la Zona del Canal se estableciera una gran cantidad de bases militares, que constituían ingreso directo e indirecto para nuestra economía, y para muchos panameños era preocupante el hecho de que se fueran las bases militares al momento de cumplirse con los Tratados.

Podemos analizar un poco los ingresos generados por las bases militares: según información del periodo comprendido entre 1993 y 1999, de 299 millones de dólares que se recibían en 1993, incluyendo gastos de militares en Panamá, salarios a panameños en las bases militares y la venta de bienes y servicios por Panamá al Departamento de Defensa, bajó en 1999 a 152.8 millones de dólares, que representaba estos mismos renglones en cantidades disminuidas; y uno de los elementos que siempre se ha planteado es que la salida de las bases militares constituyó para nuestro país una pérdida significativa y, para muchos, irreparable. En realidad, el hecho de que se hayan ido las bases militares ciertamente que, a corto plazo, implica un efecto que no puede negarse, y es un efecto que no solamente se ha dado en Panamá, sino que se ha dado en Estados Unidos, donde, por causa de la eliminación de la guerra fría, se han cerrado alrededor de 90 bases militares, por lo que se realizaron unos estudios tomando en cuenta cómo convertir el uso militar al civil y uno de los resultados es que se tomaba entre cuatro y cinco años para poder encontrar soluciones. Lo que ocurre en Panamá es que estamos esperando resultados en corto tiempo. Los estudios que se han hecho tanto en Summit como en otros lugares toman en consideración que no podemos lograr recuperar la pérdida directa de los beneficios que se recibían por las bases militares, con el uso civil de estas áreas.

Existen áreas que revirtieron a Panamá antes de 1999 y que empezaron a utilizarse mucho antes, como los puertos. Manzanillo, por ejemplo, es uno de los puertos más eficientes de América Latina, con un movimiento de contenedores anuales que está arriba de los 500,000, y si lo comparamos con los otros puertos, se está generando una cantidad considerable de contenedores, que es uno de los elementos importantes del transporte

marítimo, y es resultado de la reversión de la Zona del Canal a Panamá, incluyendo también otros puertos como Cristóbal, en el cual se ha desarrollado la parte de los cruceros; lo otro está todavía dentro de un proceso de desarrollo, pero también podemos incluir Balboa, que es el otro puerto en cual ya podemos ver de una forma mucho más palpable los efectos de las inversiones que se han desarrollado allí y también el hecho de que exista un ferrocarril que permita el transporte multimodal entre estos dos, aunque no es el más eficiente, pero tomando en cuenta el incremento que se ha dado últimamente ha tendido a bajar un poco.

El incremento que se ha dado a través de los años del comercio mundial constituye un elemento importante no para competir con el Canal, sino para hacer un complemento a sus actividades, y por eso también es importante que exista el desarrollo del Centro Multimodal en Colón y que se esté proyectando el desarrollo de un Centro Multimodal en Howard. Todos estos elementos permiten comparar la pérdida que se tuvo con la salida de las bases militares y las posibilidades de poder desarrollar actividades civiles en esas áreas, lo cual depende, en primer instancia, de los que administran la Autoridad de la Región Interoceánica y la Autoridad del Canal, pero también depende en gran medida del seguimiento que le da el panameño a lo que hacen esas instituciones, porque si bien se decía, no puede desligarse la actividad de la Región Interoceánica y del Canal de los planes de desarrollo de nuestro país, tiene que ser algo que esté compenetrado, que haya una relación directa y que el beneficio repercuta en todo.

Observamos que de las propuestas que se hacen de algunas utilidades de estas áreas, de las cuales no están contempladas en el Plan de Desarrollo o Plan de Uso de Suelos, que sabemos que se gastaron casi cinco millones de dólares en los estudios para dicho Plan, en

el cual se especifican ciertas actividades que se podían desarrollar en distintas zonas de las áreas revertidas y el uso adecuado de ellas, lo que iba a permitir el uso adecuado de las áreas disponibles, porque no todas las tierras que se asignaron están disponibles para ser desarrolladas, pero de todas formas, las que existen disponibles para desarrollo, tienen que ser vistas por todos los panameños para que realmente se les dé un uso adecuado.

Igualmente, sobre el Canal en sí, he tenido alguna controversia, por decirlo así, con algunos colegas que dicen que el Canal de Panamá es nuestro y debemos incrementar el peaje, pero se piensa que la única alternativa que tiene el transportista es el Canal de Panamá, y esto no es así. Tenemos competencia, no somos los únicos; hay otras rutas que se pueden utilizar, no podemos decir que vamos a incrementar los ingresos del Canal y que esto solucione los problemas de nuestro país.

Todos los elementos que se han mencionado han logrado activar en alguna forma la generación de empleos, como la modernización del Canal que logró de alguna manera crear actividades para los contratistas que han trabajado en esta área, las posibilidades que puedan ver en el Canal, el ensanche que pueda dársele o las posibilidades que pueden encontrarse y que merecen estudios profundos, ya que representan una actividad que en realidad no es nueva, sino que ya se venía desarrollando, como bien se mencionó. Lo nuevo, en realidad, es el uso que se le puede dar a lo que anteriormente eran las bases militares y que podamos nosotros aprovechar en términos de que constituyan realmente la esperanza del panameño de que alcancemos un desarrollo cónsono con las expectativas que tuvimos durante todos los años en que se estuvo luchando para que el Canal revirtiera a Panamá.

Panamá Sede Permanente de la Secretaría del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Licda. Nivia Roxana Castrellón

Embajadora ante el ALCA

En el año 1994, los presidentes de América tomaron la decisión de llegar a un compromiso para que en el año 2005 se lograra una área de libre comercio y de inversión en todo el continente y eso implica que, para ese año, estamos hablando de la posibilidad de un mercado de 800 millones de consumidores potenciales; de un producto interno bruto combinado de 14 trillones de dólares americanos y con la participación de 34 países, que son los que participan, dicho sea de paso, en la Organización de Estados Americanos.

Obviamente es un gran compromiso cuando se analizan las grandes diferencias y los grandes tamaños en las economías frente a aquellas que son tan pequeñas y, con base en ello, es bueno también que conozcan que el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se negocia en la siguiente forma: en principio, los acuerdos de ALCA deben ser logrados por consenso, eso es que los 34 países estén de acuerdo; un solo país que no lo esté implica que no se llegue a un acuerdo final. Lo negociado debe ser lo acordado. El otro concepto que es importante es la transparencia, esto es el acceso a la información, para aquellos que lo deseen conocer, incluso el borrador del tratado último está en Internet, precisamente porque lo que se busca es una integración que traiga prosperidad y mutuo beneficio para los países que participan.

Por otro lado, es importante que se conozca que Panamá participa de tres maneras en el ALCA. Una de esas, como uno de los 34 países que negocia y, siendo así, negocia como un país que se considera una pequeña economía, lo que implica que se tiene que tomar en cuenta, al momento de la negociación, el grado de desarrollo de la economía o lo que llaman el tamaño de la economía. Eso es precisamente para lograr la equidad en lo que significa la negociación en un momento dado y las aperturas de mercado, eso es una parte de la negociación y le correspondió al Viceministro de Comercio Exterior, Melitón Arrocha, así como todo lo que concierne a Tratados de Libre Comercio, la negociación de ALCA y

la participación de Panamá.

Una vez se termine de negociar ALCA, es importante que se conozca mucho el acuerdo, porque debe pasar por las Asambleas Legislativas de todos los países, y por eso era tan interesante cuando se le hablaba de Trade Promotion Authority al Presidente Bush, porque se hablaba de cómo poder negociar y llegar a un acuerdo que, en un momento dado, la Asamblea Legislativa y el Congreso Norteamericano le permitiera negociar los términos y condiciones de los acuerdos de integración, especialmente ALCA, además de los tratados de Libre Comercio. Entonces, nosotros participamos de dos maneras diferentes.

La segunda es a través de lo que constituye para nosotros una gran obligación que asumió la República de Panamá en la reunión ministerial de San José, Costa Rica, en 1998, donde Panamá, compitiendo con diez ciudades del continente, logró ser una de las tres sedes temporales de la negociación de ALCA y sede administrativa también. La primera fue Miami, la segunda es la Ciudad de Panamá, desde el primero de marzo de 2001 hasta el veintiocho de febrero de 2003. En esto hay que hacer énfasis, porque es muy importante que se tenga claro que en este momento Panamá tiene el peso del ritmo y la dinámica de la negociación y, realmente, el hecho que se haya dado en Panamá, tomando en cuenta todos los acontecimientos que se han producido en el mundo, a raíz del once de septiembre, implicó una garantía de continuidad al proceso, y a veces no se tiene claro, pero Panamá ha sido realmente un elemento determinante para que la negociación se haya llevado fluidamente hasta ahora. Lo que tiene que ver con la sede, que está en el Hotel Ceasar's Park, se obtuvo en los tiempos de la presidencia del Doctor Ernesto Pérez Balladares, fue implementado y honrado el compromiso en la presidencia de la señora Mireya Moscoso, y es algo que se está dando en Panamá, y puedo decirles con mucho orgullo que hemos recibido felicitaciones unánimes del continente, desde el Canadá hasta la Patagonia, por ser Panamá

una excelente sede temporal del ALCA.

Y nuestra tercera forma de acercamiento al proceso tiene que ver con nuestra candidatura a sede permanente del Área de Libre Comercio de las Américas. Aquellos que tuvimos la oportunidad de poder vivir el proceso de cómo se obtuvo la sede temporal, cómo hemos hecho grandes esfuerzos como país, cada vez nos convencemos más y realmente es para nosotros casi una bandera, el hecho que Panamá merece ser sede permanente del ALCA. Y la candidatura panameña no se basa en conceptos subjetivos o en lo que a veces se llama solicitar apoyos políticos coyunturales. La candidatura panameña se basa en hechos objetivos y en cuatro argumentos fundamentales: uno tiene que ver con nuestra historia, con nuestra participación en el comercio hemisférico mundial, por las inmejorables condiciones de vida que tiene Panamá, y así mismo, fundamentalmente, por nuestra probada capacidad como sede temporal del Área de Libre Comercio de las Américas. Vamos a desarrollar cada uno de estos argumentos.

Realmente, a veces no somos conscientes del país en que vivimos. Somos un país privilegiado de la mano del Señor, pero además somos un país con grandes responsabilidades a nivel geopolítico y, en el caso panameño, Panamá es un país inclusive al que se le ha dado categoría de capital del mundo por grandes pensadores como Bolívar, quien en su Carta de Jamaica en 1815, muy claramente dijo, "... si el mundo hubiese de elegir una capital, Panamá sería señalado para ese augusto destino, situado como está en el centro del globo". Y esto lo dijo Bolívar, pero Carlos V también lo pensó. Panamá tiene un papel que es casi un destino manifiesto en ese sentido.

Además, somos un país muy especial, porque históricamente somos suramericanos; geográficamente, centroamericanos; culturalmente, caribeños y con una estrecha relación con Norteamérica. En la práctica, todas las regiones se sienten cómodas con Panamá, ya que tenemos una vinculación y un hilo conductor con todas las regiones del continente y, en particular, con el Caribe, ya que somos el país continental de América Latina con mayor influencia del Caribe y particularmente del Caribe anglófono; y eso no lo tiene ningún otro país del área. Hago énfasis en eso, porque precisamente dentro de las cosas que hemos estado haciendo y promoviendo en cuanto al Consejo Presidencial, es el hecho de establecer en Panamá una gran sede diplomática para los Estados Islas del Caribe, que son el Caribe anglófono, que se llamaría la Casa del Caribe. Ya hemos logrado precisar el lugar donde se establecería, que es el antiguo Club de

Oficiales de Quarry Heights, ahora llamado Altos de Ancón, y allí se establecería una serie de Estados Islas, haciendo que Panamá sea un país que, en la práctica, pudiera tener la misma cantidad de representaciones diplomáticas que una capital de la envergadura de Washington en cuanto al hemisferio. Eso hace que los Estados Islas realmente se incorporen a la región, pero además Panamá hace un reconocimiento a nuestra herencia y rico patrimonio cultural caribeño, que yo creo que es lo que nos hace tan especiales. Si se continúa, se va a poder inaugurar para el Centenario y sería un paso previo para la sede permanente del ALCA, pero necesitamos las representaciones diplomáticas en nuestro país.

Panamá ha sido un país tradicionalmente neutral desde sus inicios como Estado-nación, y si buscamos la historia de los países, es muy difícil que se encuentre otro que, desde los tiempos en que fue creado como Estado-nación, los padres de la patria hayan tenido claro que es un país que tiene como propósito ser el gran facilitador mundial; esto tiene que ver con el carácter de este país, tan particular, que tiene una misión en el concierto de los países de la región.

Esos son los tres argumentos que sustentan el concepto histórico que, en un momento dado, respalda la aspiración panameña. Pero además, no se puede aspirar a ser sede del ALCA si no se tiene una participación en el comercio hemisférico mundial. Panamá es el epicentro del comercio hemisférico mundial, somos los grandes facilitadores de los grupos de integración y de los bloques como es CARICOM, NAFTA, el Pacto Andino, el MERCOSUR, la Unión Europea e inclusive las naciones del Pacífico Sur. En este momento estamos coadyuvando y facilitando para que lo hagan mejor y es parte del papel de Panamá, en cuanto al concierto de naciones y el comercio mundial.

Hay que hacer énfasis en el hecho de que este es un país que maneja el 5% del comercio mundial solamente a través del Canal, que está manejando trece mil buques al año, de ochenta países, en ciento veinte rutas comerciales y casi ciento noventa y cuatro millones de toneladas largas de carga de toda índole. Tal vez, en su momento, el 31 de diciembre de 1999, la comunidad internacional pensaría si Panamá podía administrar el Canal. No solamente podemos, sino que lo estamos haciendo excelentemente, a veces asombrándonos más que los que no son de esta tierra.

Para mí ha sido motivo de mucho orgullo que, estando en Washington el año pasado, el ex Presidente de la Junta Directiva del Canal de Panamá felicitara al

Administrador del Canal, Alberto Alemán, porque creo que los panameños no le hemos dado la importancia, pero el hecho que Estados Unidos hubiera pronosticado que la Administración del Canal, al año de 2012 a un costo de 650 millones de dólares iba a lograr el ensanche del Corte Culebra que, en la práctica, significa aumentar al doble la capacidad instalada al Canal, al permitir que dos barcos en ambas vías puedan pasar, es algo que hay que analizar en el contexto de que Panamá lo logra hace cuatro meses a un costo de 450 millones de dólares. Eso no lo hicieron los japoneses, ni los norteamericanos; lo hicimos los panameños, porque somos capaces de hacer cosas extraordinarias si queremos hacerlas y nos ponemos de acuerdo. Esto es algo que nosotros debemos tomar en cuenta y darle el valor en su justa dimensión; inclusive, me sentí muy orgullosa cuando hicimos esta presentación ante el Parlamento Centroamericano por la ovación que recibió esa parte de nuestra presentación y les dije que se lo iba a transmitir a la Autoridad del Canal de Panamá, porque ellos son los verdaderos héroes de esto. Todo lo anterior da una idea de la dimensión que toma el compromiso de Panamá ante el mundo con todo lo que concierne al Canal.

Tenemos un Canal de calidad mundial situado en la República de Panamá, administrado por un país de 2.8 millones de habitantes y esa certificación que ha sido en tráfico marítimo y precisamente en formación de recurso humano, le da un sello de calidad a lo que es nuestro Canal y al 2003 todo el Canal va a estar certificado. Eso da una idea de cómo se asumen los compromisos cuando uno realmente quiere llevar adelante ese lema de nuestro escudo que dice que somos para el beneficio del mundo. Algo que me impresionó mucho fue haber visto en Washington al representante de la Maersk preguntando por qué Panamá estaba dando servicios que la anterior administración no daba, porque ahora puede cruzar un barco si llega a las dos de la mañana; no tiene que esperar. Si podemos administrar una de las siete maravillas de ingeniería del mundo que administró casi por noventa años la primera potencia del mundo, ¿cómo no vamos a poder ser sede permanente del ALCA?

Siguiendo con los mismos argumentos, nuestra participación en la economía hemisférica mundial tiene que ver con nuestra Zona Libre, que es la más grande del hemisferio y del mundo, porque Hong Kong es un puerto libre. Estamos movilizando hoy casi nueve mil seiscientos millones de dólares en mercancía y esto lo que significa es que Panamá está siendo uno de los grandes facilitadores del comercio mundial a través de la Zona Libre de Colón. Por otro lado, tenemos el Centro Multimodal de Transporte y Carga, cinco puertos privados,

el Ferrocarril Interoceánico, los aeropuertos; tenemos tanta capacidad instalada y solamente uno de esos puertos, no vamos a hablar de los demás, que es el Puerto de Manzanillo, hoy es el puerto de mayor movimiento de América Latina en cinco años, con un punto cuatro millones de "teus" anuales, estamos realmente jugando un papel estratégico en el comercio hemisférico mundial.

Además contamos con el Centro Bancario, que no solo es esa infraestructura de edificaciones, sino que estamos hablando de treinta y seis mil millones de dólares en depósitos y de los intereses en dólares más bajos en América Latina, que eso en la práctica también coadyuva y facilita todo lo que concierne al comercio hemisférico mundial.

Uno de mis temas predilectos es nuestro nuevo canal, que es el de fibra óptica, esto también ha sido tan rápido que a veces no lo tenemos claro, pero en este momento Panamá es el sitio donde está el nodo de los cinco cables en fibra óptica más importantes del mundo, como Globo Cobsin, Maya Arcos y en la práctica Panamá tiene un ancho de bandas similar a Londres, Nueva York y el Valle de Silicon. Esto significa que nosotros tenemos una capacidad instalada de tres mil trescientos giga-bites por segundo, tenemos la interconectividad y la capacidad para establecer en Panamá cualquier índole de ser en lo que concierne a ancho de banda, telecomunicaciones, Internet y fibra óptica.

En lo referente a las áreas revertidas, para honrar un compromiso como el tema del ALCA, debemos tener infraestructura y si queremos establecer una sede, obviamente, debemos tener algo que ofrecer y qué más puede dar Panamá, sino esas ciento cuarenta y siete mil hectáreas de agua y tierra, esos siete mil edificios con un valor aproximado de cinco mil millones de dólares, infraestructura que va desde unidades habitacionales hasta diques secos y generadoras de luz y potabilizadoras de agua. Panamá, si quisiera, no solamente puede ofrecer una sede, sino una ciudad ALCA, que es un concepto sumamente importante y dar el uso que merecen las áreas revertidas para todo lo que concierne a posicionar a Panamá como lo que debe ser: la capital del comercio hemisférico mundial.

En cuanto a nuestras inmejorables condiciones de vida, alguien me decía que inmejorable significa que no puede superarse; hay cosas que no se pueden superar, que van más allá de lo que quisiéramos hacer, como personas y es el hecho que Panamá es un país que ha sido bendecido de la mano de Dios. Cuántos países y cuántas ciudades en el mundo quisieran tener esto, y cuánto pagarían; obviamente esto es la mano de Dios,

porque es una sede operativa los trescientos sesenta y cinco días del año.

Tenemos un aeropuerto que cierra cuatro horas al año por mal tiempo; eso significa que somos un país accesible, donde las personas que vienen a representar a sus países tienen la seguridad de estar en un país que no sufre o vive los flagelos de este tipo de circunstancias. Además, somos un país con condiciones ambientales amigables y, fuera de la contaminación que vemos en Vía España, en la práctica, Panamá no vive las condiciones de la Ciudad de México, Sao Paulo o Santiago de Chile y no tiene contadores de contaminación ambiental.

Además, somos un país con un alto nivel de seguridad ciudadana; quizás aquellos que no han vivido la circunstancia de tener que andar con guardaespaldas o escoltas y tener que estar presos en un entorno sumamente hostil, no entiendan el valor de esto, pero la posibilidad que tenemos en este momento de manejar nuestros autos, de andar libres en la ciudad, de sentir que tenemos esa capacidad para llevar adelante estas actividades sin los constreñimientos que viven en otros sitios es algo sumamente importante; así mismo es el hecho de que, no hay terrorismo, ni guerrillas, ni hemos sentido los flagelos de la industria del secuestro. Cuando era presidenta del CONEP, vino una delegación de Japón y de todos los argumentos de Panamá, para ellos esto fue lo más importante, porque a ellos les secuestraron una recepción completa en Lima, Perú; entonces, cuando usted vive esas situaciones, entiende cuánto vale no tener que vivirlas.

Somos el segundo país con las mejores conexiones aéreas del continente, y eso tiene un valor extraordinario, solamente nuestra línea aérea nacional tiene treinta destinos en diecinueve países; eso le da a Panamá la capacidad de ofrecer acceso a todo el continente y precisamente un acceso equidistante, porque es muy diferente tener que viajar catorce horas a viajar seis o siete, que es lo que permite la República de Panamá en estos momentos.

Somos un país con alta calidad de vida a bajos costos, porque, realmente, en Panamá se vive bien; somos la sede pro t empore de costos más bajos entre Miami, México y, obviamente, el caso nuestro, porque el poder adquisitivo en Panamá es muy diferente a lo que se encuentra en el área y además somos una población multiétnica, multilingüe y multirreligiosa, y esto tiene un valor inconmensurable, porque somos de todos los colores, somos panameños y nos sentimos muy cómodos unos con los otros, eso es una bendición. Aquí hay escuelas que dan clases en diez idiomas diferentes,

y además somos multirreligiosos, pero viviendo en paz.

Nunca se me olvidar a que cuando me tocó ir a la reunión del Comité de Zonas Francas, que era en el Club  rabe de Colón, en las primeras dos filas estaban sentados sólo hebreos de la Zona Libre y pensaba que esto no se ve en otra parte del mundo, eso se ve en Panamá; nosotros no nos damos cuenta, pero sí somos un país privilegiado y tenemos cosas maravillosas.

Somos un país democrático, con una cultura de paz, Panamá fue un país que pudo negociar con la primera potencia del mundo un tratado, que pudo implementarlo y que hoy, gracias al Señor y al esfuerzo de tantas personas intergeneracionalmente, tenemos la dicha de vivir en un país en donde no hay quintas fronteras, pero sin revoluciones, guerrillas ni terrorismo, esto lo pudimos hacer por la fuerza de la razón. Esto implica que podemos ser perfectamente sede de cualquier organismo internacional y llevar adelante la responsabilidad de ser la sede del comercio hemisférico mundial.

Finalmente, este es un país que tiene de todo: desde montañas, hasta poblaciones étnicas diversas; somos un país cosmopolita, que ofrece muchísimos, tanto para los que vivimos aquí, como para las personas que vienen de afuera.

Como aspirantes, estamos demostrando que lo sabemos hacer, lo cual es una carta de presentación poderosa. Panamá para poder ser sede de ALCA tuvo que cumplir con los prerrequisitos, los perfiles y los términos de referencia de la comisión tripartita, que es la Organización de los Estados Americanos, la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo. Panamá ha excedido, inclusive, lo que se le solicitó, porque primero, somos la sede con costos más bajos, no solamente para el establecimiento de la Secretaría, sino para los propios negociadores, y aquí quiero enfatizar el hecho de que los costos para poder venir al país, en cuanto a lo que significa hotel, son el 43% de los costos de los Estados Unidos, la sede anterior; para darles un término de referencia, implicaba un costo de 140 dólares por noche, mientras que el hotel en Panamá cuesta 65 dólares por noche, con el desayuno incluido.

Eso significa que los países tienen más acceso a traer a sus negociadores aquí; al poder traerlos, es una negociación más equitativa, ya que al final se puede lograr un acuerdo mucho más sostenible en el tiempo, y eso está haciéndolo este país para el proceso de integración. Así mismo son instalaciones realmente grandes y estamos hablando de mil doscientos metros cuadrados entre oficinas y salones de reuniones. Recuerden que

ALCA no existe, es un esfuerzo de negociación, por tal motivo no tiene personería jurídica; en la sede anterior, las cuentas bancarias por millones de dólares las firmaba, a título personal, el director ejecutivo; sin embargo, ahora que la moda es transparencia, imagínense lo importante que es darle una personería jurídica para poder hacer lo que ha hecho Panamá, que es garantizar esa transparencia y ese acceso a información durante los 24 meses que está en la república, en territorio nacional. Es algo extraordinario para todo el proceso.

Por otro lado, se le ha dado un estatus equivalente a diplomático al personal de la Secretaría y hay un trato especial a los negociadores, inclusive para aquellos que no tengan claro por qué estoy aquí, les explico que empecé a involucrarme muchísimo con el tema del ALCA, porque nos correspondía participar por el Consejo Nacional de la Empresa Privada en una comisión interinstitucional del sector público y el sector privado, que preparó la transferencia de la sede de Miami a Panamá, y precisamente esa comisión sigue trabajando. Seguimos haciendo todo nuestro esfuerzo en ese sentido y hay una oficina de enlace en el propio MICI que trabaja para lograr que tanto los negociadores como la Secretaría tengan todo el apoyo para lograr sus objetivos.

Nuestra participación en el comercio hemisférico mundial, todo lo que concierne a las inmejorables condiciones de vida al país y nuestra probada capacidad como sede pro t mpore, la aspiración panameña sale como algo natural y Panamá la ha hecho saber al más alto nivel que fue en la Cumbre de Québec, en abril del año pasado y fue hecha pública de esa manera.

All  hay un extracto del discurso de la Presidente que, al final, lo que dice es: "lo que queremos es hacer realidad el destino que nos pronosticó Bolívar en su Carta de Jamaica" y para ello se instala el Consejo Presidencial, que es un Consejo medio raro, porque son tres Ministros de Estado, hay uno que lo preside que es el Ministro de Comercio e Industrias, y seis miembros del sector privado, que de manera indelegable participan en ello, y fui

asignada como la persona que debe llevar adelante la ejecución de la estrategia que proponga el Consejo. Hacemos básicamente cuatro cosas: primero, el diseño de la estrategia y su implementación; segundo, la coordinación con los otros órganos del Estado y con todos los sectores de la sociedad, para la consecución de este objetivo; tercero, la presencia en todos los foros internacionales y locales, llevando el mensaje de Panamá; y cuarto, las recomendaciones a la señora Presidenta de la República para lograr tal fin.

Y una de las cosas que más nos agradó fue el hecho de que la segunda resolución de la Asamblea Legislativa en el período que inicia en septiembre del año pasado, fue precisamente la resolución de apoyo unánime que se da a esta iniciativa al gobierno nacional y, sobre todo, porque se considera que es una prioridad del país y de interés nacional. Consideramos que debe ser un esfuerzo de todos los panameños, ya que esto no le pertenece a nadie, somos simplemente facilitadores para lograr llevar adelante lo que debe ser la misión de Panamá a nivel mundial y pensamos que es una aspiración merecida. El caso panameño es muy particular: somos el único país que dividió su territorio para unir al mundo, eso no lo ha hecho ningún otro país; por eso un país que hace ese compromiso a nivel mundial, merece ser sede permanente del ALCA.

Y al final lo que queremos es hacer realidad el sueño de Bolívar y también lo que dijo en la Carta de Jamaica: "Qué bello ser a que el Istmo de Panamá fuera para nosotros, lo que el Istmo de Corinto para los griegos y que ojalá algún día se pudiera establecer all  un gran congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios para tratar los temas de la paz y de la guerra con las otras tres cuartas partes del mundo"; eso es lo que queremos realizar y por eso tenemos este apostolado que se llama darle su lugar a Panamá en el mundo con la ayuda de todos ustedes y de otras personas que realmente nos han respaldado. Pienso que lo vamos a lograr.

Globalización, desarrollo y equidad

Profesor Juan Jované

Director de la Caja de Seguro Social

Para hablar del Fondo Fiduciario, que es un tema que podemos ver financieramente y un poco más allá, nos gustaría revisar un poco cuál es el problema del desarrollo del país, porque si el Fondo se gasta en romper los cuellos de botella del desarrollo y se utiliza para tales fines, estaría bien utilizado.

Habría varias cosas por hacer para que el país se desarrolle y quizás lo más tradicional es la profundización del capital, y todo el que haya pasado por un curso de economía reconoce aquí las primeras versiones del modelo de Robert Solow donde, evidentemente, las economías se desarrollan en la medida que pueden tener una mayor dotación de capital por trabajador; eso se expresa en la productividad.

Vamos a ver qué está ocurriendo en Panamá, qué trabas tiene esa posibilidad, pero más allá de esas primeras generaciones de modelos de desarrollo de crecimiento, se ha empezado a aprender más sobre este fenómeno, y quizás el segundo elemento es entender que hubo un error en pensar que lo único que se podía acumular era capital físico, en el sentido más escueto de la palabra físico y, de hecho, hoy día es algo que se puede comprobar que lo que se llama capital humano, que tiene que ver con los niveles de educación, de salud y de experiencia de la población, constituye un elemento central del desarrollo. Ya entonces, quizás, estaríamos hablando de los llamados Modelos Ampliados de Solow, donde se toma en cuenta la formación del capital humano.

Obviamente, más allá de eso está el problema de la sostenibilidad ambiental que es un problema difícil, porque conlleva resolver la contradicción que existe entre crecer y el hecho de que el mundo en que vivimos es limitado. Incluso esto ha llevado a algunos economistas a señalar que hay que parar

el crecimiento en algún momento, y son los llamados economistas del estado estacionario, no en el sentido de Malthus o de David Ricardo, pero sí en un sentido distinto. Quizás la clave de los modernos modelos de crecimiento es el problema de la innovación tecnológica, del cambio de la función de producción en su aspecto tecnológico, como determinante del crecimiento de última instancia.

Para los que se interesan por elementos teóricos, ya estos serían los modelos casi de tercera o cuarta generación de crecimiento, que son modelos de desarrollo endógenos, porque se endogeniza y se trata de explicar de dónde sale el cambio tecnológico. Y son modelos interesantes, pero no es el caso discutirlos aquí, porque estos, dependiendo de algunos parámetros, pueden llegar incluso a romper la ley de los rendimientos marginales decrecientes y producir crecimiento que se mantiene durante períodos relativamente largos y que, de hecho, a diferencia de la primera generación, como es el Modelo de Solow, que convergían en un punto de equilibrio, no necesariamente tienen un punto de equilibrio final, sino que tienen una tasa de crecimiento sostenida final. Pero en un país abierto como el nuestro, quizás no solo debemos hablar de qué tiene que ver cualquier fondo que tiene este país con profundización del capital, con formación de capital humano, con sostenibilidad ambiental y con innovación.

Nosotros somos un país abierto; sin embargo, el problema no es si somos abiertos o no, sino cómo nos insertamos en el sistema mundial. Panamá es un país tan abierto, que si usted toma la definición moderna o la definición actual de exportaciones e incluye las exportaciones del país a la Zona Libre, tenemos un coeficiente de apertura de más del 100%, tendríamos volúmenes de exportaciones superiores al Producto Interno Bruto.

En la antigua metodología, solo se ponía la diferencia entre el valor de compra y el valor de venta de los artículos de Zona Libre como exportaciones nacionales; según la nueva metodología internacional hay que poner todas las exportaciones, y si usted se toma el cuidado de sacar los coeficientes de exportación y de importación de Panamá, son mayores del de 100%, o sea, que Panamá es un país muy abierto, pero el problema no es la apertura, sino cómo nos estamos abriendo al exterior.

Obviamente, esto no solo tiene que ver con la posición geográfica. El problema es cómo podemos ir más allá de lo que ofrece la posición geográfica. Quiero referirme al encuadre institucional sobre todo en esta jornada, que tiene que ver con quiénes hacen instituciones, porque tiene que ver con nuestro Órgano Legislativo. Los economistas por mucho tiempo nos habíamos olvidado del encuadre institucional, que era neutro; hoy día está de vuelta, incluso como todo es “neo” ahora, se llama neoinstitucionalismo.

Realmente, creo que se avanza hacia una síntesis, y de hecho hoy lo que se entiende es que las instituciones juegan un papel fundamental para el desarrollo; y no es casual que el último Premio Nobel de Economía, se haya dado a personas como Joseph Stiglitz, porque precisamente son economistas que se plantean contratos y cumplimiento de contratos y cuando hablamos de eso, nos referimos a instituciones y si estas funcionan o no. Todos esos elementos constituyen, grosso modo, lo que los economistas hoy día creemos saber sobre el desarrollo, porque es un proceso complejo y cuando decimos encuadre institucional incluso habría que introducir los factores de la cultura.

Dicho eso, veamos algunos problemas que tiene la economía. Se ha dicho que con la simple magia de exportar, el país crece. Quiero demostrar económicamente que eso es falso, no en el sentido que es malo exportar, sino que voy a tratar de demostrar que se trata de qué calidad tienen las exportaciones. La tasa a largo plazo o lo que Friedman llamaría la tasa natural de crecimiento de la economía panameña, la calculamos en 4.565% esa es la tasa de crecimiento de larguísimo

plazo (1951–1999) de la economía panameña. Por ejemplo, la que habría que utilizar para proyectar 50 años y por eso es que recientemente hemos tenido una discusión de qué tasa se utiliza. Para los que tengan interés en esa tasa se obtiene elaborando una regresión del logaritmo del PIB sobre el tiempo, y el coeficiente que da sobre el tiempo representa la tasa de larguísimo plazo de la economía. Pero, cuando se habla de que vamos a abrirnos de todas maneras, hay que tener cuidado. Si ustedes ven los años 50 y 60 fueron años que estuvieron, por lo general, por arriba de la tasa promedio de crecimiento, y fueron años de sustitución de importación; yo no estoy diciendo que volvamos a un sistema de sustitución de importación, pero esos años fueron de alto crecimiento.

Después tenemos los años difíciles, que son los de las dos crisis, los dos grandes choques que tienen que ver con la crisis de la deuda externa a principios del 60 y después con la crisis política; después viene la recuperación y lo interesante es que estamos en los últimos años bordeando, pero sin llegar a la tasa de crecimiento promedio.

No es tan fácil como decir que la política de apertura funciona inmediatamente, porque allí está la paradoja conocida de que en los años de sustitución de importaciones, prácticamente todos los países de América Latina señalaron o mostraron tasas de crecimiento más altas que en los momentos en que hemos creído que cualquiera apertura resuelve la economía. Tenemos una muestra de 46 años de la economía panameña y en esa muestra hicimos una regresión sencilla, entre la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto y el nivel de apertura que usamos como nivel de proxi, el nivel de apertura, la relación que existe entre las exportaciones y el PIB. Se supone que a mayor apertura, mayor tasa de crecimiento, pero no es tan sencillo. De los cálculos anteriores, se derivan las siguientes ecuaciones:

$$R^2 = 0.2308$$

$$R^2 \text{ ajustado} = 0.2134$$

$$TCPIB^* = -10.891 + 20.804REXP_{IB}^* \\ (-1.619) \quad (2.360)$$

$$\text{Durbin} - \text{Watson} = 2.0964 \quad N=46$$

Lo que dice esa regresión es que en la muestra de los 46 años, el nivel de apertura de la economía en el R2 es igual a 23 por ciento de la tasa de crecimiento. ¿Qué dice eso? Nos dice que exportar ayuda a crecer, pero que ese solo factor nada más explica el 23% de las variaciones de la tasa de crecimiento.

Mi opinión es que faltan argumentos en esa ecuación, en el lado derecho de esa ecuación faltan otros argumentos que son los que los panameños tenemos que empezar a encontrar para no caer en ideas tan simplistas, como por ejemplo “si me cierro crezco”, o “si me cierro no crezco”, o “si me abro crezco” o “si me abro no crezco”, sino que el mundo es más complejo y, por eso, hay decisiones fundamentales que el país tiene que tomar; como qué vamos a hacer con los ahorros nacionales.

Alguien podría decir que lo que pasa es que hice trampa y estoy dispuesto a aceptar la hipótesis temporalmente, porque puse los años de sustitución que eran los años buenos; entonces hicimos una muestra más pequeña, que es de los últimos 20 años, que van de 1980 al 2000, cuando ya esa política efectivamente estaba de salida. En el segundo ejercicio de cálculo se derivaron las siguientes ecuaciones:

$$R2 = 0.2258$$

$$R2 \text{ ajustado} = 0.1828$$

$$TCPIB = -14.664 + 19.915REXPBIB \\ (-2.430) \quad (2.797)$$

$$\text{Durbin} - \text{Watson} = 1.4202 \quad (0.0689)$$

$$N = 20 \quad (1980 - 2000)$$

Y la cosa no mejora mucho, porque antes explicábamos el 23% y ahora explicamos el 22%. En general, se mantiene la idea de que no solo se trata de exportar, hay que hacer algunas otras cosas para que el país pueda crecer.

Creo que esto demuestra que no se trata de que si se incluyeron o no los años 50, sino que con o sin los años 50, lo que los estadísticos llaman la idea de una tesis robusta está allí, o sea, uno tiene una tesis robusta cuando va cambiando la forma de la ecuación o los tamaños de la muestra y sigue

persistente la solución.

Lo interesante aquí es lo siguiente: si eso es cierto, tampoco resuelve mucho, porque el 0.18 sería la elasticidad del PIB con respecto a las exportaciones, y 0.18 es una cifra mala, significa que las exportaciones tuvieran que crecer casi el 10% para que de una u otra manera estuviera creciendo en 1.8% el PIB. Y repito, esto no significa que no hay que exportar, eso no es lo que significa todo este análisis; estamos tratando de demostrar que el mundo es más complejo. Quizás lo que debemos preguntarnos es qué queremos exportar, cómo nos queremos insertar al mercado mundial, cómo lo podemos hacer bien o mal y qué hay que hacer internamente sin olvidarnos de lo que es el Panamá doméstico, como se llamó en algún momento, para que se resuelvan los problemas del país.

Total, si dependiéramos solo de las exportaciones, esa es la historia de las exportaciones de Panamá en los últimos años, y obviamente tomé Quantum, porque si tomo el valor como la inflación, como el crecimiento, entonces es el Quantum de exportaciones, si alguien lo quiere llamar son las exportaciones deflactadas, es 2.9% promedio y allí tenemos prácticamente que desde antes de 1991 hasta el 2000. ¿Qué dice eso? No es impresionante; si de eso es lo que vamos a depender, andamos mal, habrá que activar y habrá que pensar qué es lo que vamos a hacer para resolver el problema y les quiero decir que somos optimistas en el futuro que tiene este país.

Este modelo económico está agotado. En cuanto al empleo, los datos de la última encuesta de hogares indican que la ocupación en el año 2000 se redujo de 961,403 panameños a 942,024, lo que no significa que aumentó la tasa de desempleo, sino que cayó el empleo absoluto; es decir, no es simplemente una reducción de la tasa de empleo, sino que en ese año hubo menos panameños empleados que en el año anterior.

Tenemos problemas con el modelo de crecimiento del país. Si un modelo de crecimiento empieza a producir menos empleo y se da una caída de los salarios promedios, empieza a tener problemas. Alguien podría decir que la razón es la

salida de los norteamericanos, pero en el sector privado los salarios también cayeron, un poco menos, pero, en efecto, cayeron como promedio. En el Estado evidentemente aumentaron, porque las leyes automáticas de aumento de salario conllevan un aumento promedio de sueldos en el sector público.

Creo que es interesante preguntarnos dónde se ha visto afectado el empleo. En el año 2000 frente al año 99, es interesante ver lo que ocurrió en el caso de la industria manufacturera. De un año para otro, y eso ha seguido, se perdió el 8.3% del empleo en la industria manufacturera. Creo que a nadie se le escapa cuál es la causa: a alguien se le ocurrió abrirnos con toda la velocidad del mundo y ahí se fue el sector industrial; la agricultura siguió el mismo camino. Luego, alguien dijo que los hoteles y restaurantes nos iban a resolver el problema del empleo, y en ese año, me imagino que eso se ha recuperado, el empleo en hoteles y restaurantes también había caído. Entonces tenemos un problema de agotamiento de modelo económico que está produciendo efectos no deseados sobre la economía nacional.

Después voy a tratar sobre el perfil tecnológico de la economía, porque el problema está en que si nosotros vamos a cambiar empleos industriales por empleos de meseros, yo les puedo asegurar que vamos a reducir el nivel de vida de los panameños. Es por ello que es muy importante la formación del capital humano, situación sobre la cual tenemos problemas.

De acuerdo con la CEPAL, un joven para tener el 90% de probabilidad de no caer en un situación de pobreza tendrá que estudiar 12 años en promedio de escolaridad. En el caso de Panamá, este promedio es de 8.6 años en el año 2000, lo que indica que estamos por debajo del indicador señalado por la CEPAL. Es por ello que es importante redoblar esfuerzos en la educación, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. El país tiene mucho que hacer en términos de formación de capital humano como un paso necesario para lograr mejores niveles de desarrollo, ya que existen problemas como:

- Una tercera parte de los empleados no tiene

suficiente capital humano para elevar su productividad.

- El 75 por ciento de los desempleados no tienen suficiente capital humano como para lograr una adecuada inserción en el mercado laboral.

En cuanto al desarrollo de los sectores, no estoy tratando de decir que no es bueno desarrollar el sector turismo, pero esto solo no va a resolver los problemas del país. La problemática del país es más compleja y necesita apoyos diversos. Hay sectores, como los empleados, gerentes, administradores y profesionales, que crecen, pero los otros sectores, como los obreros, jornaleros, trabajadores en servicios profesionales, conductores, agricultores y vendedores, que es donde se ocupa la población humilde de este país, no crecen; es decir, se están produciendo problemas de empleo, y no en cualquier sector, sino precisamente en los sectores más vulnerables de la población.

En lo referente a las recaudaciones de la Caja de Seguro Social, en ese primer trimestre del año 2001 fueron bastante difíciles, ya que cayeron en 12.5% y, en promedio, 8.7%. Tenemos que profundizar sobre el capital financiero, ver los problemas institucionales y los que guardan relación con la innovación.

En cuanto al problema del ahorro, creo que este país tendría que crecer a tasas relativamente altas, sobre el 6%, para poder resolver sus problemas de empleo; por eso cuando uno hace problemas a 50 años y los deja a medio paso, o no los modula en el tiempo salen los desastres en pronósticos que, a nuestro juicio no han hecho el ejercicio de pensar que el país necesita una estrategia de desarrollo. En el año 95 la situación no estaba tan mal. Hemos calculado en la Universidad de Panamá, la relación capital-producto en Panamá, la que sigue siendo bastante alta, por ineficiencia, en el propio proceso de inversión, y es así como 4, y hay momentos en que hemos llegado a pensar que mejor ya no seguimos corriendo la computadora, porque nos parece demasiado extraño que sea arriba de 4%. Eso significa que la economía panameña, a nuestro juicio, para poder crecer a tasas adecuadas, debería contar entre

ahorro interno y externo, en alrededor del 30% del Producto Interno Bruto.

Quisiera llamar la atención sobre lo siguiente: el ahorro nacional neto con relación al PIB ha venido cayendo; o sea, que el esfuerzo nacional se ha venido relajando; es decir, ha sido relativamente compensado por el ahorro externo, pero ha venido cayendo en la economía panameña. Voy a mostrar desde el punto de vista econométrico, que la relación que había entre ahorro externo y ahorro interno es negativa, lo que significa que mientras más ahorro externo entra al país, menos ahorramos internamente, y eso es peligroso, ya que equivale a que, de hecho, lo que está ocurriendo es que estamos utilizando parte del ahorro externo para consumir más internamente. Eso es lo que se llama un efecto de “crowding out” (efecto de exclusión), lo cual es peligroso; habría que tratar de descubrir los mecanismos de por qué está ocurriendo esto en el país, porque de repente alguien dice que vamos a traer ahorro externo, pero dicho ahorro entra y el reflejo es una caída de los niveles de ahorro interno; así que lo único que hacen

es compensarse uno con otro.

Nuestro país también tiene problemas de naturaleza institucional, los cuales generan hechos como los siguientes:

- Tienen a elevar los costos de transacción.
- No promueven formas efectivas de justicia social y equidad, lo que dificulta la generación del llamado capital social.
- No facilitan en forma efectiva la participación ciudadana.
- No unifican la comprensión sobre el sentido de promover el sentido de nación.

Mi conclusión general sobre el problema de globalización, desarrollo y equidad es que el problema radica en el hecho de que los panameños debemos ser capaces de conformar un proyecto de desarrollo nacional, donde no se trata de bloquear la idea de la mundialización, sino intentar participar en ella, siempre que tenga en su base un carácter humanístico.

La situación económica y fiscal de Panamá y su recuperación

Dr. Nicolás Ardito Barletta

ex Presidente de la República

La tasa de crecimiento de la economía paulatinamente ha venido decreciendo en las últimas décadas y eso apunta hacia un problema estructural de Panamá, que debemos tener presente si es que vamos a encontrar soluciones para los próximos veinte años y no nada más para los próximos dos.

De ser la economía que más rápido creció en toda la América Latina, en la década del 60, pasamos a un crecimiento más o menos respetable en la del 70, cuando había una situación internacional negativa, por la crisis de los precios del petróleo; es más, fue la década en que negociamos los tratados y había una serie de aprensiones nacionales e internacionales a la década del 80, que fue complicada, de crisis políticas, en varias ocasiones, en la que el crecimiento también sufrió. En la década del 90, con la estabilización del país, vimos que en los primeros años se logró un crecimiento más alto, pero fue simplemente para recuperar lo perdido. Tan pronto se mejoró lo perdido en el período de 1988 a 1990, que fue de 1990 a 1992, la tasa de crecimiento comenzó a volver a patrones más tradicionales de las dos décadas anteriores; logramos que aumentara en el período 1996-1999 y vemos que el crecimiento ha caído prácticamente a cero, a finales del año pasado y en el momento actual. Hablemos un poco de sus causas, pero antes de eso permítanme resumir qué es lo que ven las evaluadoras de riesgo de los países.

En primer lugar, el desempleo, fenómeno que ha vuelto a subir a niveles francamente inaceptables por el daño que causa a la población, sobre todo, a la más pobre, lo que es tremendamente preocupante en este momento, y otros indicadores que ustedes conocen. Vemos

niveles de inversión, de ahorro, la situación de la cuenta corriente de la balanza de pagos que es deficitaria, sobre todo en el período de 1997 a 1999 crecíamos un poco mejor y por eso, vemos cómo la balanza de pagos comienza a balancearse bajando el crecimiento de la economía nacional, que es lo que tenemos que entender con mucha claridad.

Me alegró escuchar la última parte de la presentación del profesor Jované, en la que habla de la población y del capital humano, y compartimos el mensaje; creo que ahí es donde hay que enfocar la atención de los panameños. Mañana el PNUD presentará su Informe Panameño de Desarrollo Humano y creo que lo ha enfocado muy bien, porque además de recuperar el crecimiento en la economía y generar empleo, tenemos que prestarle atención, eficiente, focalizada, efectiva y eficaz al desarrollo humano, al capital humano y a la eliminación de las desigualdades que todavía existen en nuestro país.

Veamos un poco las causas del bajo crecimiento de los últimos años. El ingreso nacional se compone del consumo, de la inversión, de los gastos gubernamentales y de las diferencias entre las exportaciones e importaciones. Si las importaciones son mucho más grandes que las exportaciones, esto causa un efecto negativo sobre el Producto Interno Bruto. Desde 1999, la demanda global en Panamá de bienes y servicios fue inferior a la oferta disponible de bienes y servicios y, por lo tanto, se contrajo la actividad económica causada, principalmente, por la balanza de pagos y eso ha venido afectando una cantidad de negocios, algunos de los cuales han ido a la quiebra; ha venido afectando las expectativas de los inversionistas y de los empresarios que no están

invirtiendo lo suficiente y nos encontramos en una situación verdaderamente difícil a nivel social.

La situación de la balanza de pagos, lo que nos refleja es que la salida de divisas que resulta de lo que Panamá importa y de las transferencias financieras, es mayor que la entrada de divisas, o sea, lo que Panamá exporta y las inversiones y préstamos que vienen al país. Cuando eso ocurre, es como reducir la liquidez en las calles de Panamá; hay menos dinero en todas partes, la gente no tiene con qué comprar, los negocios sufren, hay más oferta que demanda y se resuelve vía contracción económica, que es lo que ha ocurrido. Ha habido algunas señales de políticas económicas confusas por no haber entendido el problema con suficiente claridad en el año 2000, cuando ya esto estaba ocurriendo, y haber pensado que iba a mejorar en el 2001, pero lo que pasó fue que se siguió agravando con la situación internacional que durante ese año también ha hecho crisis.

Las inversiones bajaron, el crédito bancario se ha vuelto un poco más restrictivo, lo que ha acentuado la reducción de liquidez en la calle y eso también ha afectado los ingresos fiscales y los tributarios, que han bajado, comprometiendo la situación del presupuesto nacional. Para salir de esa situación hay que hacer exactamente lo contrario y al revés de lo que ha ocurrido: hay que lograr que aumente la inversión pública, para poner dinero en la calle, para emplear gente, para que haya liquidez y la actividad comience a moverse. Hay que lograr que aumente la inversión privada, nacional y extranjera en Panamá, preferiblemente financiada con recursos de afuera para inyectarle dinero a la calle, empleando gente, comprando materiales e insumos para construir. Hay que aumentar las exportaciones, porque traen divisas al país que permiten mejorar la demanda interna de bienes y servicios, y mejorar la economía doméstica. Hay que disminuir el impacto del servicio de la deuda externa, los 700 millones de intereses que estamos pagando todos los años es como una limpiadora de casa, que va succionando dólares de la calle a través del Fisco y los manda para afuera. Si no tenemos manera de compensar esa salida de 700 millones con inversiones y exportaciones, la economía se ajusta hacia abajo y

deja de crecer.

Para lograr lo anterior y pensando a mediano plazo, hay que aumentar la productividad y la competitividad. Hay una serie de factores para lograr el aumento de la productividad y la competitividad, y unos de los más importantes son los señalados por el Director de la Caja de Seguro Social, el profesor Jované: el capital humano y la tecnología.

En cuanto a la balanza de pagos y lo que significan las exportaciones para el crecimiento de la economía nacional, veamos qué ocurre cuando entra liquidez a Panamá. Del año 1996 a 1999, gracias a las privatizaciones, a las inversiones extranjeras en puertos, en los corredores y en las carreteras, a los desembolsos de préstamos del BID, del Banco Mundial, etc., entró liquidez a Panamá, y eso estimuló el aumento del crecimiento económico en este periodo y de las importaciones que se ven en la cuenta corriente. Al aumentar la entrada de divisas, se incrementaron las importaciones de automóviles, de televisores, de refrigeradoras, de todas esas cosas que nos gusta comprar. que no se producen en Panamá, y que aumentaron en el 98 y en el 99; apenas comienza a caer la liquidez hacia Panamá, empiezan a bajar las importaciones como manera de ajustarse con menor crecimiento en el 2000 y ahora en el 2001, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las inversiones directas extrajeras, tanto públicas como privadas, que aumentaron de 1996 a 1999, causaron el crecimiento en las importaciones y, a medida que cae la entrada de liquidez, comienza a contraerse el aumento de las importaciones; mientras tanto, el servicio de la deuda va en aumento y ya anda por 700 millones, que es la liquidez que se recoge de la calle y se manda para afuera. El balance en la importación y la exportación de bienes es negativo, porque Panamá exportó unos 800 millones de bienes el año pasado, allí están los bananos, el café, el azúcar, los camarones, etc., pero lo que importamos en bienes es mucho más, así que hay un déficit en el 2000 de mil doscientos millones de dólares.

Por otro lado, en la exportación de servicios,

los que representan el 75% de la economía nacional, entre los que se incluye el Canal, la Zona Libre, el Centro Bancario, el turismo, los servicios legales, los registros de la marina mercante, etc., hay un balance positivo de 700 millones de dólares, pero no es suficiente para balancear el saldo negativo de la balanza comercial, que es de 572 millones; eso se corrige en parte con las entradas de capital en el 2000 de 245 millones de dólares netos, pero todavía queda un déficit de 327 millones de dólares y eso es lo que reduce la liquidez en la calle, la demanda de bienes y servicios, el empleo y la tasa de crecimiento. Sin embargo, hay muchas cosas que hacer para volver a crecer; por ejemplo, invertir, ahorrar, como decía Jované, tener más productividad, estimular a la gente para que ponga más negocios, etc., pero si no tenemos más exportaciones y más entradas de capital para compensar la balanza de pagos, no volvemos a crecer.

Las exportaciones son importantes para el crecimiento de Panamá, ya que sirven para pagar. A medida que las exportaciones se incrementan, aumenta el crecimiento y hay más empleo, aumentan los ingresos, la gente no solamente compra bienes que se producen en Panamá, sino los importados, los automóviles, las refrigeradoras, los televisores, las radios, las ropas, etc. Así que apenas aumenta un poco el crecimiento, aumentan las importaciones y si no tenemos con qué pagar esas importaciones, nuestra economía basada en el dólar, con una tasa de cambio fijo, automáticamente vuelve a decrecer. Fue lo que pasó en los últimos cuatro años, para pagar el servicio de la deuda, 700 millones de intereses; la amortización se está refinanciando, así que se viene posponiendo, pero la succionadora de 700 millones hay que compensarla. Al exportar más y ligarnos a mercados más grandes, logramos incrementar la productividad de la economía, que es base del aumento per cápita y del bienestar nacional.

Esta es una economía de 2.9 millones de habitantes; cabe en una esquina de la ciudad de México, que tiene 20 millones de habitantes; cabe en una esquina de la ciudad de Buenos Aires, que tiene 12 millones de habitantes; cabe en una esquina de Sao Paulo, que tiene 16 millones de habitantes; cabe en una tercera parte de Bogotá,

que tiene más de 6 millones de habitantes. Panamá es pequeña, 2.9 millones de habitantes, y ninguna economía autárquica, para los que le gustaba la economía cerrada, puede ser rica; ninguna en el mundo ni en la historia; y eso es científico, no es ideológico; y por eso tengo 30 años de estarlo diciendo en el país, como base de por qué hay que aumentar las exportaciones como elemento básico para que esta economía crezca sostenidamente. Y he tratado de hacer ver, cada vez que he podido, que se deben aumentar las fuentes de exportaciones, como el Centro Bancario, la expansión de la Zona Libre, del turismo, el uso de las áreas revertidas, etc.

Les voy a dar el ejemplo intuitivo: Las Tablas tiene 10 mil habitantes, la ciudad de Panamá tiene 1,000,000. ¿Cuántos abogados especialistas, médicos especialistas, arquitectos especialistas, contadores especialistas, ingenieros especialistas hay en Las Tablas? Muy poquitos, porque es un mercado de 10,000 personas, no hay volumen para especializarse. ¿Cuántos hay en Ciudad de Panamá? Muchísimos más. ¿Cuántos hay en Ciudad de México? Muchísimos más que en Ciudad de Panamá, porque la división del trabajo y la especialización de funciones, que son base de la productividad, están limitadas por el tamaño del mercado. Si el mercado es chiquito, no se puede especializar, no se puede dividir el trabajo, no se puede tener economía de escala, no se pueden aplicar ciertos tipos de tecnologías y sufre la productividad. Si el mercado es grande, todas estas cosas se pueden hacer y aumenta la productividad.

Entonces las exportaciones no solo ayudan para resolver el problema inmediato de pagar por lo que importamos y pagar la deuda, sino también a largo plazo para aumentar la productividad nacional alimentada por el capital humano y por la tecnología; de manera tal que todos podamos ser más ricos y tener un mejor nivel de vida y por eso existen los mercados comunes; por eso Estados Unidos, que tiene 300 millones de habitantes, es uno de los países más ricos del mundo; por eso el Mercado Común Europeo; por eso China y Japón han hecho del mundo su mercado. Entonces no podemos tener una economía cerrada, puesto que no podríamos resolver estos problemas; esto es muy

científico, claro y aquí no hay ideología.

Las exportaciones de bienes han venido aumentando más rápido que las exportaciones de servicios. Así que no es cierto que Panamá no puede exportar. Ahora si nos comparamos con Centroamérica, que son países chiquitos, igual que nosotros, donde hemos duplicado las exportaciones, ellos las triplican y cuadruplican en los últimos diez años; lo que nos indica que lo han hecho mejor que nosotros, y por eso están creciendo más que nosotros. Las exportaciones de servicios, que son las mayores, 75% del total, han crecido más lentamente, y ahora están repuntando por la actividad marítima de los puertos, del turismo y de otros servicios que se están dinamizando.

Cuando Panamá creció 8% al año, que fue en la década del 60, las exportaciones crecieron 13% al año. En la década del 70 crecimos 4.5%, las exportaciones 6%. En la década del 80, que fue de crisis política, el crecimiento terminó en promedio en menos de 1% y las exportaciones negativas; y en la década del 90, el crecimiento ha sido 4.3% y el aumento de exportaciones todavía no ha sido lo suficiente y por eso hemos vuelto a decrecer en los últimos tres años. Y eso no es solo en Panamá; eso ocurre en el resto del mundo.

Panamá tiene fuentes de exportación y buena parte de nuestra estrategia de desarrollo nacional para obtener más crecimiento (que no es suficiente, porque también hay que hacer desarrollo humano y justicia social, esa es la otra cara de la moneda) que genere empleo, baje el desempleo, mejore los ingresos per cápita y aumente los recursos fiscales que permitan hacer las obras que se quieren hacer. Podemos exportar más en la zona de tránsito, los bienes agropecuarios, agroindustriales, industriales y los productos del mar. En la parte de la zona de tránsito, Panamá tiene una oportunidad dorada y ojalá no la desperdiciemos en los próximos 20 años, que implica la expansión del Canal; toda la actividad portuaria que se está dando, crear más comercio, crear los centros intermodales de transporte, tanto en Howard como en Cocosolo, la actividad de turismo, la actividad de venta de los servicios a los barcos en tránsito, etc.

En otras palabras, Panamá tiene la oportunidad de consolidar lo que se llama un conglomerado de

actividad económica internacional de actividades que se complementan entre sí, que tienen sinergia entre sí, que aumentan la productividad entre sí, donde el capital humano, los profesionales que trabajan en todas estas actividades logran ser lo mejor que hay, y que se vuelva una máquina de generar más ingresos y más riquezas para Panamá, dándole un mejor servicio al mundo. Quiero resaltar el hecho de que si consolidamos esto en los próximos 20 años, tendremos no solo la mejor manera de ligar la economía panameña a la mundial, sino de generar más exportaciones, más riquezas, más empleos y una posición más elevada para nuestra población. También podemos exportar más bienes, como lo son las exportaciones del mar, que han crecido más rápido que cualquier otra exportación, ya que exportamos 8 millones en langostas el año pasado, 60 millones de dólares en pescado fresco, en atún de aleta amarilla y otros y hay un potencial enorme. También aumentaron las exportaciones industriales, puesto que si podemos exportar algunos bienes industriales, sobre todo si nos tecnificamos mejor y perfeccionamos nuestro capital humano; podemos inclusive aumentar las agropecuarias, que no han crecido mucho por falta de tecnificación y diversificación, por ejemplo, los productos no tradicionales, que aumentan mucho más rápido que los productos más tradicionales, que aumentan más lentamente.

Así que Panamá sí tiene el potencial, no solo de consolidar una posición de exportar más servicios, sino de exportar más bienes con un elemento importante: la producción y exportación de bienes genera más empleo que la exportación de servicios, con algunas excepciones, como el turismo, y ayuda más a las áreas pobres del país que están en el interior de la República, donde se ubica el 80% de los pobres de Panamá.

Los sectores más dinámicos de nuestra economía son los que exportan: la pesca, el sector financiero bancario, la Zona Libre, el transporte marítimo, que es el más dinámico, el comercio y el turismo. Los sectores que menos crecen son los que se limitan al mercado protegido nacional, el agropecuario y el industrial por el ínfimo tamaño del mercado nacional. Aquí hay otra evidencia de que hay que ligarse a mercados más grandes para

inyectarle dinamismo a la economía, que a su vez repercute a favor de los sectores que solo producen para el mercado nacional.

Hablábamos al principio de aumentar las inversiones y las exportaciones, porque no se puede incrementar el consumo. Si no hay dinero en el bolsillo de la gente para salir a gastar y a hacer compras, hay más desempleo. El consumo ha venido creciendo en el 97, 98, 99 y bajó en el 2000. El consumo financiado con préstamos ha crecido más rápido y eso no puede continuar. El nivel de endeudamiento personal es tan grande y serio que ya los bancos no le prestan a la gente.

La inversión es necesaria, tanto la pública como la privada. Menciono la inversión pública como importante en el corto plazo; es decir, este año y el año pasado. Si el gobierno tuviera la capacidad de invertir 300 millones de dólares en proyectos que generen empleo, pone dinero en la calle; además, deben ser proyectos que tengan valor para los próximos 25 años, como algunas carreteras que van a durar 20, 30 años, escuelas, hospitales o cosas serias de verdad, pero que en el corto plazo contratan a personas que ya tienen con qué gastar y comienza a reactivarse la economía. Sin embargo, la inversión importante es la privada, es mucho más grande que la pública, porque el gobierno no tiene más capacidad de endeudarse.

Cuando la inversión cayó drásticamente en el periodo comprendido entre 1988 y 1990, el desempleo aumentó también. La inversión ha venido aumentando y eso ha mejorado, porque ha bajado el desempleo pero no lo suficiente. Entonces, además, de más inversiones, necesitamos más productividad, más capital humano, para que la gente pueda emplearse con la tecnología adecuada. Si no enfatizamos el capital humano y la productividad, no importa cuánto se invierta, el desempleo no bajará lo suficiente.

La deuda externa es un factor limitante y hay que manejarla bien. Nuestra deuda externa con las entidades multilaterales como el Banco Mundial y el BID, nada más es de 1,000 millones; con los gobiernos es de 300 millones, la más grande es con la banca privada, que es de 4,800 millones de dólares. Y las calificadoras se fijan en esto para ver si el país es o no un buen riesgo. ¿Cómo está

la deuda como porcentaje del Producto Interno Bruto? -61%, alta; había bajado un poquito y todavía está alta. ¿Cómo está la deuda como porcentaje de las exportaciones? Más o menos se ha mantenido en los últimos años. ¿Cómo está el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones? Porque con lo que exportamos, es que podemos pagar, si no exportamos no tenemos con qué pagar.

Entonces ese es un indicador importante y ha venido subiendo; el servicio de la deuda ya anda por el 28% de las exportaciones, cuando antes estuvo en el 10%, subió al 44% y logramos bajarlo con el refinanciamiento, pero está comenzando a subir de nuevo y los intereses de la deuda como porcentaje de los ingresos fiscales de los ingresos del gobierno, estaba en 16, 20, 22, 25 y en el 2002 es 30%; o sea, que esto indica que Panamá no está haciendo lo suficiente para mejorar su capacidad financiera y económica como para mantener una buena calificación de riesgos. La calificación de riesgo es un indicador para la gente que quiere comprar papeles panameños o para la gente que quiere invertir en Panamá allá en el extranjero. En vez de venir a Panamá a pasarse un mes recogiendo datos, ellos van a una calificadoras de riesgo, como Standard & Poor's, y preguntan cómo está Panamá comparado con Costa Rica, con Colombia; entonces por eso califican el riesgo y dicha calificación está basada en estos datos. Francisco Rodríguez, cuando era Director de Presupuesto Nacional, y yo, como Ministro de Planificación en la década del 70, nos fijábamos con mucho detalle en estas cosas, porque son importantes para mantener la viabilidad del país.

En cuanto a las finanzas públicas, sabemos que es difícil, pues lo que dice que hay balance es el déficit fiscal, el del gobierno central y el del sector público en su conjunto. Había aumentado en 1998, bajó en 1999 y en el 2000, pero ha vuelto a aumentar en el 2001 y todo parece indicar que se va a mantener en el 2002. Y un país de tasa de cambio fija, que no tiene moneda propia, que usa el dólar, tiene que cuidar sobremanera su capacidad de endeudamiento, porque solo un déficit, se puede pagar con endeudamiento.

Por eso no solo hay que enfatizar el aumento en los ingresos, sino la efectividad del gasto y la eficiencia, que no se gaste dinero en cosas superfluas, porque no hay con qué y en esto también se fijan las calificadoras. Panamá, de acuerdo con Standard & Poor's, está en el grupo BB, quisiéramos estar en BB+ o en BB+, en vez de BB-; México acaba de subirlo de BB+ a BBB, que es un nivel de riesgo más aceptable.

Panamá está teniendo un aumento en los intereses del Gobierno Central, o sea, los intereses que se pagan por la deuda como porcentaje del Producto Interno Bruto, está aumentando más rápido en Panamá que en el resto de los países clasificados BB; entonces, es una luz amarilla y ya se está volviendo luz roja, es como una señal de peligro, porque si siguiéramos en ese camino, y no es que va a pasar mañana ni en el año entrante, nos puede pasar lo de Argentina, que llegó a una situación que nadie le quería prestar dinero, lo que entonces es una tragedia muy lamentable. Los que queremos a la Argentina, nos duele mucho ver lo que le está pasando, pero ha sido por irresponsabilidad en el manejo de sus finanzas públicas. Argentina tuvo cuatro años sin crecimiento económico; sin embargo, en esos cuatro años sin crecimiento el ingreso fiscal se estancó igual que en Panamá, pero siguieron aumentando el gasto y en los últimos cuatro años se han endeudado 40 mil millones de dólares para un total de 132 mil millones y ya nadie le quiso prestar más; no supo mantener la disciplina necesaria cuando se tiene un sistema monetario como el panameño o como en ese momento tenía Argentina.

Nunca debemos interpretar esas calificaciones como que alguien quiere invadir nuestra soberanía; nadie puede invadir nuestra soberanía, nosotros haremos lo que nos da la gana y nadie puede prohibírnoslo, pero ese no es el punto. El punto no es hacer lo que nos da la gana, sino hacer las cosas bien para lograr los resultados para todos los panameños que queremos; ese es el mejor ejercicio de una soberanía. No es que ni el Fondo Monetario ni el Banco Mundial nos va a prohibir hacer lo que nos da la gana, pero ellos advierten que debemos manejarlos bien para tener éxito, y las calificadoras de riesgo no son más que empresas

especializadas que miran todos estos aspectos para decirles a quienes les preguntan, si Panamá está bien o no, o si está mucho mejor que otros países de América Latina, pero hay señales de cuidado que hay que observar en los próximos dos o tres años; eso le dicen al inversionista.

Si Panamá mejora su manejo fiscal, si logra mejorar su balanza de pagos, si controla su nivel de endeudamiento, si invierte más en su productividad, en su capital humano, en su desarrollo humano, mejorará su calificación. Creo que eso es todo lo que quisiéramos, porque soberanía y autodeterminación, en última instancia, es aumentar las opciones; si no se tienen opciones, no se tiene soberanía, se está hablando por hablar. Si uno aumenta sus opciones, tiene más libertad.

Manteniendo la autodisciplina, mirando las cosas a mediano y largo plazo, porque en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, muchas fuentes de dinero están en los fondos de pensiones. Los maestros y profesores de Estados Unidos tienen un fondo de pensiones de más de 100 mil, 200 mil millones de dólares y ellos compran bonos con esa plata, ellos tienen que invertirla en el sistema de seguridad social. En Alemania hay fondos de pensión, de jubilados, de maestros, profesores, profesionales, de cientos de miles de millones de dólares, que tienen que invertirse en papel para que les rinda. ¿Qué papel van a escoger? ¿El papel de Canadá o el de Panamá? ¿El papel de México o el de Panamá? Pues, escogerán el de Panamá si es un buen riesgo, pero no escogerán el papel de Panamá si hay otros riesgos mejores. Eso es la evaluación de riesgo. Si logramos mejorar, les damos confianza a esos fondos para que compren papel panameño, les damos confianza a esos inversionistas para que vengan a invertir a Panamá y eso nos beneficia en muchas formas, siempre y cuando lo sepamos manejar.

Les hablaba de la importancia de la productividad y competitividad para poder lograr que aumente la inversión pública y la privada, las exportaciones a corto plazo y que refinanciamos la deuda y comencemos a crecer de nuevo 3%, 4%, que no es suficiente; debemos tratar de crecer 5% o 6% para bajar el desempleo, mejorar el nivel de vida y tener recursos fiscales con los cuales desarrollar

el capital humano, en las escuelas, la salud, la población, etc. Eso no lo vamos a lograr, como dije antes, si no nos concentramos en mejorar la productividad, y, además, en perfeccionar la de cada empresa. Eso ayuda a mejorar la productividad por las razones que ya expliqué. Además, debe mejorar la eficiencia del gobierno, para que los trámites no desestimulen a los inversionistas, exportadores y productores. Que mediante las finanzas del país hagamos una infraestructura necesaria en los lugares donde se pueda invertir para mejorar la productividad y que apliquemos la tecnología. Jované se refirió mucho a ese tema, en eso estamos de acuerdo, que mejoremos la gerencia, la Universidad Nacional y el entrenamiento profesional, para que tengamos mejores gerentes para todas esas empresas del conglomerado de la zona de tránsito, las empresas marítimas, las comerciales, las zonas procesadoras de exportación, los centros intermodales, para que podamos hacerlo bien, como hace 25 años, cuando comenzamos el centro bancario. Ahora hay muchos panameños entrenados en finanzas y en banca que lo hacen muy bien, en los 85 bancos que están en Panamá, antes eran más; lo mismo ha de pasar en el sector marítimo, en el portuario, en los servicios a los barcos en tránsito, tenemos en el Canal a 10 mil panameños muy bien preparados; de eso es lo que estamos hablando en gerencia y tecnología.

En el desarrollo institucional, no quiero agregar más a lo que dijo Jované; en eso estamos de acuerdo: las reglas del juego tienen que ser iguales para todos. Veamos los países que en el mundo son ricos, son como 30 y estas cosas las manejan mejor que nosotros; en ellos no hay secretos, ni misterios, ni milagros; hay ciencia y cultura. Entonces tenemos que aspirar a lograr eso y tenemos la capacidad de hacerlo bien, no les quepa la menor duda.

En el mercado laboral está la parte del capital humano, del adiestramiento de nuestra gente; que las relaciones obrero-patronales produzcan, no se estanquen y que se den más incentivos al que más produce.

El Fondo Fiduciario es un capital nacional, un

capital de todos de 1,250 millones de dólares; si lo gastamos o lo desperdiciamos, es pan para hoy y hambre para mañana. Es nuestro deber ineludible con los panameños de hoy y de mañana transformarlo en otros capitales, pero que siga siendo un capital, lo cual implica que debe tener un rendimiento; todos tenemos capital humano en nuestras profesiones, que se refleja en nuestros salarios, en nuestros ingresos. El hotel es un capital físico que produce sus ingresos, toda estructura física, humana o tecnológica es un capital si produce un beneficio, si produce un rendimiento o un depósito en el banco que tiene un rendimiento.

El capital del Fondo Fiduciario es nuestro deber transformarlo en otros capitales que produzcan bienestar hoy y mañana, para la población y su conjunto. Basado en eso, recomiendo respetuosamente que, en este momento, en esta coyuntura tan difícil, y más o menos el consenso está apuntando hacia eso, por lo que leo en los periódicos, que se pueden gastar 200 o 300 millones ya, en proyectos bien estructurados, que generen empleo, que pongan dinero en la calle y que comiencen a activar la economía para que mejore, y el resto se puede usar para comprar deuda, de manera tal que se reduzca el impacto del servicio de la deuda en la balanza de pagos y los 200 millones que se pueden ahorrar en intereses no se malgasten en más burocracia estatal, sino que se usen a través del Fondo Fiduciario, que todavía se mantiene, para seguir haciendo obras para el bienestar del pueblo panameño a largo plazo. El resultado de eso sería un impacto inmediato por dos razones: enseguida se genera inversión y empleo, porque se comienzan a ahorrar divisas que se fugan, y segundo, que se siguen haciendo, a través del tiempo, obras que se necesitan, bien evaluadas y bien estructuradas. Esa es una perspectiva de una lógica profesional. Siempre hay razones políticas que a veces invaden el terreno de la lógica profesional, pero entiendo que este grupo precisamente es el grupo profesional que asesora a nuestros honorables legisladores profesionalmente para ayudarlos con mejor información para que tomen las mejores decisiones para el bien de los panameños.

Situación de las finanzas públicas, endeudamiento y riesgo país

Licdo. Alvin Weeden Gamboa

Contralor General de la República

La política fiscal, el presupuesto y el gasto público hay que visualizarlos dentro del contexto macroeconómico en que se desenvuelven, por ello mis primeras palabras se referirán a un resumen de la situación económica actual del país.

Situación económica general

El Producto Interno Bruto a precios constantes del 2001 muestra un crecimiento de 0.3% con respecto al año 2000. En los últimos años se ha caracterizado por bajo crecimiento de algunas actividades económicas, comportamiento oscilante y disminuciones de otras.

A pesar del bajo crecimiento del PIB, hay actividades que mantienen un ritmo de crecimiento interesante, pero hay otras que contrajeron su actividad productiva.

Actividades del sector externo que crecieron:

§ La actividad pesquera comenzó un periodo de recuperación creciendo en un 21.4%, la cual se benefició con la exportación de camarones, larvas de camarones y peces.

§ La entrada de pasajeros residentes en el exterior con propósitos de turismo de placer y de negocios creció en 5.7% y sus gastos en 8.0%.

§ Las operaciones portuarias con 14.4%, principalmente por el movimiento de contenedores y petróleo.

Actividades vinculadas al mercado interno que crecieron:

§ El cultivo de arroz, con crecimiento de 2.0%.

§ La horticultura, con 9.9%.

§ La avicultura, con 1.1%.

§ El transporte aéreo, con 9.8%.

§ Las telecomunicaciones, con 11.4%.

§ La enseñanza privada, con 2.7%.

§ Los servicios domésticos, con 1.8%.

§ Los servicios públicos, en 4.6%.

Sectores que decrecieron:

§ La industria manufacturera, con 5.7%.

§ La construcción, con 9.7%.

§ Los hoteles y restaurantes, con 1.3%.

§ El comercio mayorista y minorista, con 1.9%.

§ Las aseguradoras, con 2.6%.

§ El tránsito por el Canal de Panamá, con 1.2%.

Hay factores que convergen y que influyen en el bajo crecimiento económico, los que enumeramos a continuación y desarrollaremos más adelante:

§ El modelo de consumo del panameño se ha agotado.

§ La disminución de inversión directa extranjera.

§ La disminución de la demanda de mercancías en los principales mercados de la Zona Libre de Colón.

§ La disminución de usuarios del Canal.

El modelo de consumo del panameño está agotado

En cuanto al modelo de consumo del panameño, el cual se sustentó por algún tiempo en el flujo de efectivo proveniente de los préstamos personales, está agotado. Dos son las razones: la capacidad de endeudamiento de los consumidores ha llegado al límite, y los préstamos provenientes de la banca se han reducido; el resultado del bajo consumo constriñe la demanda de bienes y servicios en la economía y produce el bajo crecimiento económico que hoy padecemos.

Me voy a permitir citar al doctor Marcos Fernández, que visionariamente señaló en marzo de 1999 en la VII Convención Bancaria Internacional, que existía una alta posibilidad de contracción del crédito personal, puesto que venía creciendo a un ritmo insostenible del 20%, en sus palabras dijo:

“... los niveles y crecimiento del crédito bancario al consumo han ascendido en los últimos años, hasta el punto que se puede hablar de la posibilidad de que pueda existir una burbuja especulativa en ese sector, y que si esta burbuja se reventase, las implicaciones para la banca y para otros sectores de la economía serían serias...”

Continúa el citado expositor precisando las consecuencias previsibles de la siguiente forma:

“... eventualmente tendrá que haber una deceleración del crédito personal, ya que nada crece al veinte por ciento en ninguna economía- esta deceleración provocará lo que llaman los analistas un “soft landing” (aterrizaje suave)...”

Los préstamos bancarios para el consumo personal, incluyendo tarjetas de crédito, préstamos para automóviles y préstamos personales entre el 1999 y 2000 disminuyeron en B/. 193.0 millones y entre diciembre del 2000 y septiembre del 2001 hay una diferencia de B/.443.6 millones menos.

La Contraloría General es testigo de la contracción de los préstamos, puesto que los ingresos que genera el descuento directo de los servidores públicos se redujo significativamente.

En 1999, los ingresos del fondo de descuento fueron de B/.8.7 millones, en el 2000 fue de B/.6.2 millones y en 2001 de B/.4.0 millones; la disminución con respecto a 1999 es de B/.4.7 millones, lo que equivale al 54.0%.

Como consecuencia del bajo consumo, el ITBM correspondiente a ventas disminuyó por segundo año consecutivo, pasando de B/.75.4 millones en 1999 a B/.69.0 millones recaudados en el año 2000 y a B/.66.7 millones en el año 2001.

La reducción del ITBM, unida a la disminución de otros impuestos, le va restando recursos al sector público y este, de la misma manera, contrae su actividad influyendo negativamente en el crecimiento de la economía.

Nivel general de precios

Otro aspecto importante es que el mercado frente a la contracción del consumo, reaccionó disminuyendo

levemente el nivel general de los precios, a fin de incentivar la compra de bienes y servicios.

El IPC aumentó en 0.3% respecto al año 2000, pasando de 114.0 a 114.3, lo cual evidencia una disminución en su comportamiento normal. En el año 2000 éste creció en 1.4% y en el año 1999 lo hizo en 1.3%.

Inversión directa extranjera (IED)

La disminución de la inversión directa extranjera a partir de 1999, constituye una variable importante para explicar la contracción económica.

La inversión se reduce una vez concluidas las principales privatizaciones de las empresas públicas, que significaron fuertes ingresos de divisas al país y que hoy día forman parte del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

En los últimos tres años, la inversión extranjera directa ha tenido una disminución constante: en 1999 cayó en B/.643.6 millones, o sea el 49.7%; en el 2000, en B/.49.0 millones, es decir el 7.5%; y en el 2001, en 15.0%; esto representa una disminución de B/.90.8 millones.

Adicionalmente, la inversión privada local se ha debilitado como resultado de actividades especulativas en bolsas de valores internacionales, como se recordará el sonado caso de Estrella Mar y de otras empresas de considerable tamaño que han quebrado.

Sería importante realizar una investigación detallada sobre la cuantía de recursos financieros que se colocaron en títulos de las llamadas «nuevas tecnologías» y otras que en apariencia generaban grandes ganancias, lo que no se logró y le restó recursos para la inversión en nuestro país, que sospechamos que puede ser de un orden de varios cientos de millones de balboas.

Caída de la demanda de mercancías de la Zona Libre de Colón

La disminución de la demanda de mercancías en los principales mercados de la Zona Libre de Colón ha tenido sus efectos negativos en el crecimiento económico del país, la causa directa ha sido la contracción económica que han sufrido los países de América Latina y Centroamérica.

En forma específica, el movimiento comercial de las reexportaciones en la Zona Libre de Colón en el 2001 con respecto al 2000 fue de 0.4%; mientras que en el año anterior con respecto a 1999 habían crecido en 6.9%.

Baja la actividad en el Canal de Panamá

La caída de la demanda de los principales usuarios del Canal mantuvo esta actividad por debajo de los niveles alcanzados en el año 2000. Los ingresos por peajes del Canal disminuyeron en 1.4% y el tonelaje transitado en 1.9%.

Es importante, resaltar que los funestos sucesos del 11 de septiembre afectaron la actividad de Canal de Panamá; en el citado mes se redujo el transporte de naves en un 8.7% con respecto al mes anterior.

Efectos del bajo crecimiento económico sobre los ingresos y gastos del sector público

El bajo crecimiento económico del 2001 ha tenido sus efectos en diversas áreas del quehacer económico, como es en el nivel de recaudación de los ingresos tributarios del Gobierno Central, el déficit fiscal y la inversión pública.

El déficit fiscal ha venido reflejando el efecto de las medidas fiscales de control del gasto público.

Así tenemos que para todo el sector público no financiero el déficit fiscal, medido como porcentaje del PIB es del orden siguiente: en 1998 -2.9%; en 1999 -1.4%; en el 2000 -0.8%; y para el 2001 se estima en -1.4%.

En el caso del Gobierno Central, el déficit fiscal en 1998 fue de -5.0%; en 1999 de -2.4%; y en el año 2000 de -1.3%, y el año 2001 esperamos que esté entre un -1.5% y -2.0%.

Ejecución presupuestaria del Gobierno Central en 2001

Respecto a la ejecución presupuestaria del año 2001, tenemos las siguientes cifras preliminares:

§ Los ingresos corrientes del Gobierno Central se cifran en unos B/. 2,855.7 millones.

§ Los gastos corrientes en unos B/.2,812.0 millones.

§ El resultado nos está arrojando una diferencia positiva de B/.43.8 millones. Hay que aclarar que esta cifra es antes de la aprobación de las reservas.

Al compararla con la ejecución presupuestaria del Gobierno Central del año 2000, la cual fue de B/.2.8 millones positiva, vemos el efecto de la disciplina con que se manejan las finanzas públicas.

No obstante, el equilibrado cierre del ejercicio fiscal, la caída de los ingresos fiscales, obligó a tomar medidas administrativas para reducir el gasto público.

El total de Ingresos Corrientes para el año 2001 se cifra en unos B/.1994.7 millones, para una ejecución alcanzada del 87.9% del presupuesto asignado.

Para el año 2000, esta recaudación fue de B/.2,109.8 millones.

En relación con lo presupuestado, se observa en el 2001 una caída en dos renglones muy significativos:

§ El Impuesto sobre la Renta, se recaudaron B/.121.4 millones menos de lo estimado.

§ El ITBM fue B/.157.4 millones menos de lo estimado.

Los Ingresos de Capital pasaron de B/.721.0 en el año 2000 a B/.861.0 en el año 2001, siendo su renglón preponderante los Recursos del Crédito que ascendieron a B/.756.5 millones.

Situación del desempleo

Los efectos de los desequilibrios macroeconómicos, la baja actividad privada y pública, han dado por resultado una seria contracción económica que se expresó, obviamente, en un aumento del desempleo, que para el mes de agosto de 2001 se encontraba en 14.4%.

Política Fiscal, Presupuesto y Gasto Público

La política fiscal es la herramienta con que cuenta el Estado panameño para ejercer la política económica. Involucra todos los esfuerzos para generar ingresos y manejar el gasto, tanto público como privado.

La política fiscal es parte de la política económica de que se valen los gobiernos para influir en el nivel de precios, la producción, en la inversión, en el empleo, y consecuentemente, en el crecimiento económico.

Es crucial que parte de la política fiscal se oriente a lograr el debido equilibrio presupuestario de los ingresos y gastos del Estado, de modo que se cuente con una ejecución presupuestaria sana y un debido control del déficit fiscal.

El presupuesto de la Nación se constituye en el instrumento a través del cual el gobierno planifica el uso racional de los recursos para prestar los servicios públicos.

El motor del desarrollo es la actividad privada, el sector

público debe prestar los servicios en forma eficiente y debe realizar un conjunto de actividades para coadyuvar con la actividad privada, pero no puede constituirse en la fuente principal de la reactivación económica.

A través del presupuesto nacional se dotan de recursos para satisfacer las necesidades de distinto tipo, fundamentalmente colectivas como las tradicionales actividades de seguridad pública y justicia y educación.

Política económica y fiscal gubernamental

Los graves problemas estructurales que debemos enfrentar los panameños son: la pobreza, el desempleo y subempleo, la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso, la baja calidad de los servicios públicos y la inseguridad jurídica.

A continuación, se exponen los objetivos más importantes trazados y algunas de las políticas fiscal y presupuestaria consideradas relevantes para la actual coyuntura económica.

Promover el crecimiento económico y el empleo, en un ambiente de disciplina y austeridad fiscal.

Establecer un balance entre objetivos de eficiencia, reducción de precios al consumidor y promoción de la producción agropecuaria, industrial y turística.

Lograr una sustancial reducción de la pobreza y extrema pobreza.

Incorporar a los beneficios del desarrollo las áreas y grupos marginados.

Preparar a todos los sectores económicos para el proceso de integración al ALCA.

La política fiscal diseñada apunta a los siguientes aspectos:

§ Aumentar en forma sostenida el ahorro corriente para financiar inversiones sociales sin necesidad de recurrir a nuevos créditos.

§ Reducir gradualmente la incidencia del servicio de la deuda pública en la gestión presupuestaria.

§ Mantener un déficit fiscal manejable, de manera que se logre un real equilibrio entre ingresos y gastos.

§ Perseverar en una sana política que limite el endeudamiento público, tanto interno como externo.

§ Coadyuvar en la acción redistributiva del Estado

e implementar una política del gasto público que privilegie los sectores sociales y especialmente a los grupos vulnerables mediante la ejecución de proyectos concretos de inversión social.

A su vez, la Política Presupuestaria se puede expresar en los siguientes términos:

Política de Ingresos

Insistir en la campaña de promoción del pago de los tributos y las tarifas por servicios públicos, con el objeto de reducir los niveles de evasión, elusión y morosidad y aumentar las recaudaciones.

-Incluir en los presupuestos institucionales y consecuentemente en el Presupuesto General del Estado, sin excepción, la totalidad de los ingresos públicos.

-Facilitar al contribuyente el cumplimiento oportuno de sus obligaciones tributarias.

-Aplicar, en casos extremos, el cobro oportuno por jurisdicción coactiva, evitando la prescripción de las obligaciones.

-Adoptar medidas de gestión de cobro que mejoren los niveles de recaudación y garanticen la recuperación de créditos a favor del Estado.

Política de gastos

-Aplicar medidas de racionalización administrativa para reducir el crecimiento incontrolado de gastos de funcionamiento, congelar la planilla, no reemplazar personal que se encuentre con licencia, ni llenar vacantes que se produzcan por renunciaciones, jubilaciones o defunciones y reducir los contratos por servicios especiales, honorarios y personal contingente y transitorio.

-Reducir al mínimo indispensable los gastos destinados a viajes, viáticos y transporte al exterior, procurando asignar al servicio exterior la representación del país en reuniones y foros internacionales.

-Reducir los gastos asignados al arrendamiento de edificios, equipos y maquinaria, comunicaciones, combustibles y energía eléctrica y renegociar las primas de seguros.

-Incluir en los anteproyectos de presupuesto recursos para honrar las obligaciones del servicio de la deuda

pública, incluyendo el pago del principal e intereses y maximizar el uso de los saldos disponibles de préstamos contratados.

Política de inversiones

Priorizar la continuidad de los proyectos de los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social y obras públicas y de atención a los problemas de pobreza rural y marginalidad.

Los proyectos de arrastre y nuevos que soliciten recursos para la vigencia fiscal 2002, deben estar debidamente registrados en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y contar con el informe técnico favorable de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las solicitudes de equipos y maquinarias deberán contar con un detalle y especificaciones, con sus respectivos costos unitarios y cantidades.

Se deberán incluir los proyectos plurianuales producto de convenios de préstamo y cooperación técnica, con contraparte en el financiamiento garantizado y cuya ejecución continúe en la siguiente vigencia.

A modo de conclusión, se puede señalar que este conjunto de medidas de política económica, fiscal y presupuestaria están destinadas a buscar un efecto positivo en el sistema económico, manteniendo la necesaria disciplina fiscal para que las señales hacia dentro y fuera del país sean claramente incentivadoras de la inversión privada local y extranjera necesaria para recuperar el crecimiento económico.

Endeudamiento y Riesgo País

Pasemos a examinar ahora el tema endeudamiento y riesgo país, haciéndonos necesariamente la pregunta:

¿Qué es la calificación de riesgo y para qué sirve?

La calificación es una opinión de una entidad independiente especializada en estudios de riesgo, sobre la calidad crediticia de una nación o de una emisión de títulos en particular de una determinada empresa.

La calificación que se le otorga a un país manda una señal importante a los mercados financieros, lo cual sirve para captar la inversión extranjera directa y para que el sector público local pueda colocar los títulos de deuda en los mercados internacionales.

La evaluación se realiza sobre la capacidad de la

entidad emisora de cumplir puntualmente los compromisos financieros derivados de la emisión y su calidad crediticia.

La evaluación también se basa en el análisis de la interrelación de los elementos, tanto cualitativos como cuantitativos: entorno macroeconómico, estabilidad jurídica, la situación política del país, situación fiscal, etc.

En la jerga técnica se utilizan dos términos que es necesario distinguir:

§ El riesgo país o riesgo económico es la consideración del ambiente económico de negocios y social en donde opera el emisor.

§ El riesgo soberano se identifica con el grado y la forma en que las acciones del gobierno pueden afectar, directa o indirectamente, la habilidad de un deudor para utilizar los fondos disponibles y cumplir con sus obligaciones de deuda en moneda extranjera.

La calificación de riesgo soberano depende también del grado de integración del país al sistema financiero internacional y de la tradición de cumplimiento oportuno de sus obligaciones financiera externas.

Se asocia a la capacidad, voluntad y tradición del gobierno de cumplir puntualmente con su propia deuda externa y con la que él garantiza.

De allí que ha sido política de Panamá en estos últimos años, mantener puntualmente el cumplimiento del servicio de la deuda, a pesar que ello ha significado sacrificios importantes en atender necesidades de tipo sociales.

Los elementos que a escala general que se analizan para calificar un riesgo soberano son los siguientes:

§ El Riesgo Económico: es la base cuantitativa para establecer la capacidad de pago de un país.

§ El Riesgo Político: está compuesto por determinados comportamientos específicos en los países y que han constituido las raíces de problemas económicos causantes de crisis de liquidez. Por ejemplo, la falta de consensos políticos y compromisos para efectuar reformas estructurales que impidan la recuperación económica.

§ El Riesgo Social: se debe tomar en cuenta el nivel de vida de la población, expectativas populares, características de la población, en cuanto a distribución densidad, crecimiento y edad promedio. Entender los conflictos que rigen la sociedad, cómo se crean o destruyen los consensos, cómo pueden cambiar las

normas y valores.

§ Riesgo Internacional: debido a circunstancias recientes que han afectado los mercados ha tomado singular importancia el análisis de los efectos internacionales de una nación específica (crisis argentina).

Las definiciones más utilizadas son las de la calificadora de riesgo Standard & Poor's, que van de la condición AAA que refleja la más alta capacidad de pago de los compromisos, hasta la D que significa incapacidad para pagar; sin potencial de recuperación.

Calificación de Riesgo para la República de Panamá

La clasificación soberana de la República de Panamá, según Standard & Poor's, se encuentra actualmente en BB, lo que significa que el país se considera especulativo de bajo riesgo.

A Panamá el año pasado se le bajó su grado de calificación, voy a tomar del informe de Emerging Markets Bond Research de 4 de diciembre de 2001, las causas que lo provocaron, señalando en su parte medular que el país parece atrapado en un impasse político.

Grado de inversión

Un país se considera como grado de inversión cuando alcanzan la calificación BBB- hacia arriba, Panamá se encuentra en la calificación inmediatamente inferior.

Conseguir la calificación grado de inversión en términos prácticos es importante para un país, toda vez que la mayoría de los inversionistas solamente invierten en papeles de deuda de países que tengan esa calificación.

Algunas señales de alerta en el análisis de riesgo

Las calificadoras consideran señales de alerta general para el análisis de riesgo, hemos tomado seis de ellas,

las que afectan más a Panamá dadas sus particularidades:

- § Crecimiento real del PIB menos de 1% anual.
- § Inflación más del 10% anual.
- § Desempleo más del 10% anual.
- § Déficit fiscal más del 3% anual.
- § Deuda más del 50% del PIB.
- § Inversión y ahorro menos del 20% del PIB.

¿Cómo está Panamá frente a estas señales de alerta?

De las seis señales de alerta anotadas tenemos presentes tres de ellas.

Por lo anterior, hay temas que deben manejarse teniendo como norte solamente los intereses del país y todos ellos en mayor o menor medida pueden mejorar la calificación de Panamá, los mismos son:

§ Darle prioridad nacional y hacer los esfuerzos en las diferentes mesas de diálogo nacional para buscar alternativas de salida a la crisis nacional que afecta a la sociedad en su conjunto.

§ La orientación de los recursos al desarrollo de proyectos generadores de empleo y mejoradores de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

§ Lograr un consenso político-económico que contenga objetivos de largo plazo para el uso adecuado de los recursos nuevos o liberados para hacer frente a la deuda externa. Así, el uso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (B/. 1,252.8 millones) para compra de deuda, se convierte en un tema estratégico.

§ Finalmente, anotemos que lograr la colaboración más armónica de los Órganos del Estado mandará una señal muy positiva a las calificadoras de riesgo.

Tamaño del gobierno y su impacto en la economía

Licdo. Carlos Ernesto González Ramírez

ex Presidente de APEDE

La Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas y la mayor parte de los gremios que integramos el Consejo Nacional de la Empresa Privada, que incluye los 2 principales gremios empresariales del país, tenemos una visión de una economía de mercado y pensamos que la economía del país, para desarrollarse, requiere funcionar en la mayor libertad posible, dentro de las reglas de una economía de mercado, donde se garantice por parte del Estado la libre competencia y la libre concurrencia de los agentes económicos. Ese es el marco general y la visión que vemos como necesaria para un desarrollo apropiado del país.

La economía panameña en algunas áreas de su actividad, funciona como una economía de mercado y en otras áreas aun existe, ya sea por intervención del Estado o a través de leyes o por limitaciones de carácter constitucional, una enorme limitación en la libre competencia y en la libre concurrencia de los agentes económicos. Por ejemplo, por disposición del proceso de privatización del sector telecomunicaciones, no hay libre competencia ni libre concurrencia en los servicios que se dan con carácter exclusivo en este momento. Pensamos que el proceso de lograr una economía de mercado toma tiempo, implica necesariamente cambios en la estructura de la economía del país y debe hacerse con el mayor consenso posible. Eso no quiere decir que no hagamos sentir nuestra visión con mucha fuerza, cuando pensamos que el camino que se está buscando efectivamente es el del retroceso de lograr una economía del mercado. Dicho esto y puesto esto en perspectiva, inicio el tema: Tamaño del Gobierno y su Impacto en la Economía.

El Gobierno primeramente debe funcionar con un criterio de subsidiaridad en materia económica y brindar aquellos servicios o entrar en aquellas actividades económicas en donde no hay ninguna posibilidad que lo pueda hacer el sector privado y, en segundo lugar, a mayor tamaño del gobierno, menor es el crecimiento económico, menor es el crecimiento de la tasa económica del país y viceversa.

De hecho, en estudio reciente hecho por el gobierno estadounidense, se ha podido comprobar que el crecimiento de su economía en los últimos veinticinco años, a pesar de que incluye un período de un crecimiento muy vigoroso de aproximadamente de doce años, fue en términos de tasas relativas sustancialmente menor al crecimiento de los veinticinco años anteriores que tuvo esa economía. Ellos lo atribuyen a un crecimiento bastante grande de las instituciones del Estado y de los Gobiernos Estatales, o sea del Gobierno Federal y los Gobiernos Locales, y hacen un estudio comparativo con el resto de las economías desarrolladas del mundo, en el que se comprueba que hay una relación directa, pero habría que ver si empíricamente es viable, entre el crecimiento del tamaño del Gobierno y la disminución de la tasa de crecimiento de la economía. En todo caso, parece evidente que la racionalización de los recursos que se usan en materia estatal, como en cualquier tipo de actividad, produce un mejor resultado.

Es importante ver un poco los hechos y analizar cuál es la participación del Gobierno en algunas áreas de las actividades económicas del país. El Gobierno tiene un aporte al Producto Interno Bruto de cerca del 12%; es después de la actividad de bienes raíces y de la intermediación financiera la actividad económica más grande en país. Es decir, es una actividad importante desde el punto de vista del aporte al Producto Interno Bruto. También podemos ver que la participación de las distintas actividades de nuestra economía en el Producto Interno Bruto es bastante atomizada, con lo cual se hace más importante la participación de la administración pública.

En términos de ocupación hay una participación bastante desmedida del Gobierno en la composición del personal empleado de Panamá. En Panamá hay 1,016,563 personas trabajando, de las cuales empleos formales existen 639,627 por cuenta propia, 300,788 empleos informales y apenas hay 26,776 patronos o dueños. Si sacamos de esta ecuación el empleo formal y vemos que la participación del Estado en él pasa de un

17.3% tiene sobre el total de los empleos a un 27.5% de los empleos formales. Un tercio de las personas que trabajan lo hacen en una actividad informal; allí no están los desempleados que son aproximadamente 160,000 personas, o sea que, en total, entre la población económicamente activa hay alrededor de 450,000 personas que no tienen empleos o tienen un empleo informal.

La empresa privada apenas emplea, de 1,118,528 personas económicamente activas, a 409,943 personas, que representan el 40.0% de empleo total y el 64.0% del empleo formal. Pensamos que esta ecuación tiene que cambiar en el tiempo mediante un crecimiento económico, la creación de más empresas.

Para los efectos de tener una economía vigorosa, los panameños tenemos que comprender que el núcleo en una economía capitalista es la empresa privada, es como la familia en la sociedad y en la medida que podamos hacer crecer las empresas y multiplicarse, vamos a generar mejores trabajos de calidad y más trabajos de carácter formal, que pagan impuestos y seguridad social y que generan seguridad en la población. En la medida en que la economía y sus reglas afecten, intervengan o limiten actividades de la empresa, en esa misma medida va a haber más trabajos informales y la participación en los trabajos formales del Gobierno se va a incrementar, porque en el caso nuestro tenemos un Gobierno bastante grande.

A pesar de lo anterior, hay buenas noticias. Si nosotros vemos la participación del empleado público en la población y en la población económicamente activa, vemos que ha habido, especialmente con relación a la población económicamente activa, una disminución de dos puntos porcentuales, la cual se debe más al crecimiento de la población económicamente activa que a la disminución de los empleados públicos, porque vemos que, por el otro lado, la participación de estos en la población se mantiene relativamente alta, cerca de 6% de la población que trabaja con el Gobierno.

Si comparamos eso con otros países, vemos que la relación de Panamá es bastante desproporcionada. Hemos escogido países que tienen niveles de desarrollo similares e inferiores al nuestro, para ver si en algunos superiores, como el caso de Chile, observamos algún patrón y podemos ver que con relación a la población, Panamá es el más alto, seguido de Argentina; y con relación a la población económicamente activa, nuevamente Panamá es el más alto seguido de Argentina. Unos de los problemas de la crisis de Argentina es el gasto público y cómo hacerle frente al gasto público ante una situación de no acceso al crédito y de

disminución de los ingresos del Estado por una recesión económica. En esencia, la sostenibilidad en alguna manera de estos empleos públicos, pero el caso de Panamá evidentemente es extremo en materia de participación del empleado público en la sociedad. El Gobierno tiene un presupuesto de 6,135 millones de balboas en el año 2002; su composición en la parte de gastos corrientes es menor en casi un 50% del presupuesto total.

Veamos qué significa esto con relación al Producto Interno Bruto, con relación a la producción de riquezas del país. Los panameños producimos riquezas al año por un valor de 10,145 millones de balboas y gastamos en el Presupuesto del Estado 6,135 millones de balboas; es una proporción sustancial del Producto Interno Bruto.

Si además comparamos lo que el Estado adeuda a sus acreedores con esa producción de riquezas, tenemos una relación relativamente alta en términos absolutos; entonces la deuda bruta es de un 80%. Si lo vemos con relación a la deuda externa, o sea lo que le debemos a nuestros acreedores fuera del país, la relación sigue siendo bastante alta en casi un 60% del Producto Interno Bruto. En esencia, lo que se podría decir es que tendríamos que usar el 60% de la producción total del valor agregado del país en un año dado para poder cancelar efectivamente las acreencias que tenemos.

Ahora veamos esto con relación a otros países, porque siempre es bueno comparar. Panamá es el cuarto país en Latinoamérica con esta proporción de relación de deuda externa, nos pasan Nicaragua, con 287% del Producto Interno Bruto; Ecuador, con 119%, y Honduras, con 88%. Estamos en un club de países que tienen un nivel de desarrollo sustancialmente menor al de Panamá. Los niveles de endeudamiento nuestros son relativamente altos, vemos que los que tienen una mejor proporción están debajo de la ecuación, República Dominicana, Guatemala, el Salvador y Costa Rica, esto sencillamente indica cuál es el peso que tiene sobre la producción nacional el hacerle frente al endeudamiento; el país lo necesita, lo que tiene que hacer es mantenerlo dentro de un margen que puede ser factible de pagarse y de hacerle frente sin que impacte la actividad económica en su conjunto.

Sobre la relación entre los ingresos y gastos totales del sector público no financiero y el déficit y superávit como porcentaje de ese Producto Interno Bruto de los últimos cinco años y la estimación para el 2002, tenemos que se hizo un esfuerzo en la primera parte en los años 1996 y 1997 por mantener sin déficit el gasto público, y ahora vemos una tendencia un poco crítica, porque vemos una caída en los ingresos totales y un crecimiento

en los gastos. Normalmente el gasto había estado creciendo, pero también el ingreso. Esta vez, la brecha se va haciendo más grande; eso lo tenemos que financiar con deuda o con más impuestos. Si lo financiamos con deuda, evidentemente lo vamos a tener que pagar en algún momento y eso va a tener que salir del flujo de pagos en la balanza de pagos del país de alguna manera. Si lo financiamos con impuestos, son recursos que se sacan del sector privado que invierte y produce y se pasan precisamente para el sector no productivo, que es el Gobierno, en este caso.

La deuda pública promedio de la población total es de B/.2,865.00 por persona, eso es lo que cada panameño debe, desde que acaba de nacer hasta el que se está muriendo. Si dividimos esta deuda entre las personas que producen, que son los que trabajan, son B/.8,000 por cada persona que está trabajando. En términos de cuál es nuestro ingreso real, B/.8,049 es mucho dinero, pero si además le sumamos a la deuda lo que significa el peso del presupuesto para cada uno de nosotros, son B/.2,154 por persona que cuesta el Gobierno a los panameños y nos cuesta, aunque no pareciera que lo pagamos todos con impuestos, porque lo estamos pagando todos como sociedad. Pero si, además, llevamos eso a nivel de personas que trabajan, cada persona que trabaja debe aportar, en promedio, B/.6,053 al año para poder mantener el Gobierno. Dadas nuestras condiciones de ingresos, esto es sencillamente esencial. Tenemos un problema grave y es que el presupuesto sigue creciendo, el de este año es más grande que el del año pasado.

En el marco del Diálogo Nacional para la Reactivación Económica, se está llegando a compromisos que pueden contribuir a que este panorama, un poco difícil y duro que tenemos en frente, comience a transformarse y hemos llegado a acuerdos en principio, con la excepción del sector laboral, para limitar el crecimiento de la deuda con relación al Producto Interno Bruto. En ese diálogo, con el objetivo de hacer esa disposición imposible de cumplir y también con el objetivo de no tener que tomar medidas de carácter de *shock*, aunque la situación va aumentando los gastos y disminuyendo los ingresos, probablemente va a obligar al Gobierno a tener que hacerlo de todos modos. Se ha acordado tratar de llevar la relación de la deuda pública neta total entre externa e interna y el Producto Interno Bruto a un 50%, que los analistas consideran como un rango que un país debe manejar sin mayores problemas.

Para poder hacer eso, el Gobierno nos ha pedido un período de quince años; ese es un período largo y asume un crecimiento relativamente bajo del Producto Interno Bruto, porque estamos hablando de que la mayor parte

del período asume un crecimiento como alrededor del 3% del Producto Interno Bruto, que es bajo, pero que es sustancialmente más alto del que tuvimos en el año 2001, que fue de 0.3%. Es decir, asume unos escenarios bastante más optimistas que los que estamos viviendo, pero relativamente bajos con lo que necesitamos y, a pesar de eso, para poder llegar allí sin tomar medidas de shock, tenemos que tardarnos quince años, o sea para poder entrar en una disciplina de carácter fiscal sin hacerlo traumáticamente, debemos crecer a un 3% anual promedio y nos vamos a tardar quince años sin tener un crecimiento de la deuda mayor del crecimiento del Producto Interno Bruto.

Lo anterior es una buena noticia, una decisión que si se logra consensuar en el diálogo nacional significa que el país ha adoptado como política de Estado un objetivo claro a largo plazo para corregir un problema que tenemos evidente en este momento y eso demuestra seriedad en el manejo de la administración pública, así como seriedad en nuestra sociedad. Si no logramos nosotros ese consenso, el mensaje va a ser muy negativo, no tenemos ninguna capacidad de efectivamente tomar las medidas disciplinarias que requiere el país para corregir el rumbo equivocado desde hace tantos años. Eso va a tener, sin duda, un impacto directo en el crecimiento económico.

Por el otro lado, también esa proyección se hace sobre la base de la deuda neta, que implica el uso de activos que tiene el Estado para disminuir ese impacto. La deuda pública total equivale más o menos al 80% del Producto Interno Bruto de Panamá; si utilizamos parte del Fondo Fiduciario y utilizamos las acciones que tiene el Estado en las empresas mixtas de servicios públicos, podemos reducir esa proporción de una manera importante, probablemente cercana a los B/.2.000 millones, lo cual significaría que la relación Deuda Pública Total - Producto Interno Bruto sería de 60%.

De esa presunción es que se inicia la cuenta regresiva para poder llegar al 50%; en otras palabras, si no utilizamos estos activos que tiene el país para "netear" la deuda nos vamos a tardar probablemente de 45 a 50 años para poder llegar a una relación de 50% de la deuda con el Producto Interno Bruto. Ese es el otro componente con el acuerdo o del consenso que requiere tenerse presente y que esperamos, porque sería un mensaje realmente apropiado de seriedad de esta sociedad, que se logre consensuar en la mesa del Diálogo. Esa es la esperanza del sector privado; nosotros hemos trabajado en ese sentido con el objetivo de lograr mayor crecimiento económico y mayor desarrollo social para el país.

Experiencia sobre financiamiento en el desarrollo regional

John Hastings

Representante del Banco

Interamericano de Desarrollo

Lo que voy a exponer es mi opinión personal, basada en treinta años de experiencia en el tema de desarrollo, con todos los logros modestos y frustraciones grandes que esto significa.

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene muchos proyectos en Panamá y en América Latina. Es el financiador principal en la región. En este momento, tenemos más de 800 millones de balboas en proyectos activos en Panamá y más de 400 millones de balboas, que no se han desembolsado de esos proyectos, en todos los sectores económicos y sociales. Para entender lo que hace o lo que trata de hacer el Banco es importante conocer el contexto histórico y cómo ha ido cambiando, de acuerdo con las condiciones en el mercado que es América Latina.

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene 46 miembros y es como una gran cooperativa; sus dueños son los países: veintiséis en la región americana y veinte extrarregionales, incluyendo Europa y Japón.

En los años 60, cuando el Banco se fundó, la teoría predominante de desarrollo era la de dos brechas; se pensaba que se debía llenar esas dos brechas para lograr el desarrollo, que tenía que ver con infraestructura económica, puentes, carreteras, hidroeléctricas y las dos brechas para acelerar ese proceso tenían que llenarse con divisas, que era la brecha de divisas y la brecha de ahorros, porque los países no tenían suficientes divisas, ni suficientes ahorros para financiar y acelerar el proceso de desarrollo. Entonces, la idea era que el Banco podría entrar con recursos para llenar esas dos brechas. La pregunta en ese tiempo y de ahora es cómo pagar, porque el Banco presta dinero. La idea es que los proyectos generan beneficios económicos, los países crecen aceleradamente, los impuestos aumentan, las exportaciones producen divisas y, a largo plazo, el país puede repagar al Banco que, en efecto, es propiedad del mismo país.

También el Banco contaba con recursos concesionales, o sea, recursos que los países más desarrollados donaban al Banco y este podía prestar a una tasa muy baja y a largo plazo hasta 40 años. Pero, en general, no hubo tanta preocupación en ese tiempo del repago de los préstamos, porque eran los países los que garantizaban los préstamos.

Quiero recordarles a los estudiantes de historia que en esos tiempos se tenían diferentes tipos de regímenes de gobierno, la mayoría inclusive en América Latina eran militares o regímenes de facto y el BID, inevitablemente, siendo propiedad de sus miembros, reflejaba esa realidad. La parte política determinaba la selección de proyectos. Eran tiempos de obedecer órdenes y estaban muy en línea con la teoría de infraestructura, que le gusta mucho a ese tipo de administraciones. Era un tiempo de muchas distorsiones en las economías, se tenía un modelo de sustitución de importaciones, de subsidios, de aranceles muy altos, de protección a la producción interna, tipos de cambios muy distorsionados, tarifas relativamente bajas, así que el papel del gobierno era muy importante en esos años.

En ausencia de un mercado, como el Banco decidió qué proyectos financiar, hay técnicas de análisis económicos de costo-beneficio que estiman un precio sombra para los beneficios y los costos, y de una forma u otra, uno puede analizar un proyecto para decidir si es viable o no, en ausencia del precio del mercado.

Al final de este proceso, hubo muchas inversiones marginales, grandes obras de riegos, por ejemplo, donde no se recuperaban los gastos invertidos, pero difíciles de controlar en muchos casos y por la inflación, el tipo de cambio distorsionado, la gente podía aprovechar las distorsiones y aprovechar privadamente los recursos del Estado. No estoy hablando de corrupción en términos amplios, sino más bien de aprovechamiento de gente privada, de lo que era el recurso del Estado, por las

distorciones de la inflación; por ejemplo, si uno recibe un préstamo, como es el caso de Bolivia, que recibe un préstamo a 10% y la inflación es de 40% o 4,000%, entonces cuando uno paga los préstamos con los pesos devaluados no está pagando casi nada, pero el país al final tiene la deuda en su libro que tiene que pagar al Banco. Al final a los pobres, que son los que queremos beneficiar, no recibieron los beneficios que se habían planeado.

Hubo un período en la administración de Carter en los Estados Unidos en el que se trataba de fomentar la idea de las necesidades básicas humanas, se prestaba mucha atención a los más pobres, y fue una idea muy noble, pero no se pudo ejecutar bien. Ese fue un momento en que hubo muchas pérdidas en ese tipo de proyectos, pequeños proyectos, cooperativas y otros. Después se entró en la crisis del petróleo y reciclaje de petrodólares. Los países recibieron préstamos, no del Banco Interamericano de Desarrollo, sino de bancos comerciales, para financiar sus presupuestos y sus gastos corrientes, no para inversiones.

En el BID prestamos para proyectos que, aunque sean marginales y a veces no exitosos, por lo menos son activos reales que generan beneficios y tienen un papel sumamente importante en las economías, pero en ese tiempo fueron préstamos que no estaban ligados a inversiones para mantener un nivel de presupuesto que no aguantaba el déficit fiscal; entonces se rompe el enlace del proyecto y la generación de recursos económicos, que es fundamental para el modelo de los precios; por consiguiente, allí estaba aumentando la deuda sin aumentar la capacidad de pago. Nos aumentó la presión y la crisis de la deuda en México y Argentina en los años 80, que terminó un período muy importante, donde el modelo de sustitución de importaciones y la intervención del Estado se considera obsoleto; también regresó la democracia en algunos países, pero hubo guerra en otros. Fue el momento cuando se trataba de reformar las estructuras y los sectores con ajustes, con recetas del Fondo Monetario, con reestructuración de deudas en los países, reducción en gastos sociales, inclusive se llama la década perdida, la disciplina fiscal estaba impuesta desde afuera y la inversión privada extranjera era bienvenida, pero hubo poco crecimiento. La deuda fue necesaria para enfrentar esa crisis y recesión en los años 80 y diría que, tomando lo que había pasado antes, es un difícil comienzo para los gobiernos civiles y democráticos. Esto nos lleva a los años 90, donde vimos la liberalización y la aperturas de las economías y las

famosas privatizaciones.

El problema sigue siendo el mismo: cómo financiar esas dos brechas que mencioné, pero ahora sin endeudarse; cómo importar tecnología y capital gerencial sin endeudarse. La respuesta fue: privatizar. En algunos países, hubo una ejecución bastante pobre; la idea de formar el Fondo Fiduciario en Panamá fue brillante, porque en otros países privatizaron, recibieron los ingresos de la privatización y francamente desaparecieron como parte de los gastos corrientes. El debate sobre qué hacer con el Fondo es interesante, pero lo importante para el país es que todavía se tiene y es un activo precioso.

En los años 90, la guerra fría termina y el consenso de Washington es algo importante para la teoría de desarrollo y daba mucha atención a los países ex socialistas con creaciones de bancos similares al BID para esos lugares. Significa que hay menos recursos oficiales para los países en América Latina, y sobre todo los recursos concesionales, que son los recursos blandos. Entonces Panamá en su crecimiento había sobrepasado los límites para los préstamos blandos y ahora tiene que competir con otros países de mayor desarrollo para los recursos disponibles. Los proyectos del BID también reflejan esta competencia y en los años 90, los tiempos que serían de la desregulación y el esfuerzo para fomentar el sector privado, creamos una ventanilla en el Banco que es la ventanilla para el sector privado donde prestamos directamente a dicho sector, sobre todo para proyectos resultantes de la privatización, o sea, infraestructura privada.

También hay nuevos fondos que se llaman fondos multilaterales de inversiones, que son para fomentar el sector y también se crean en los años 90. Hay más énfasis en el comercio, en el desarrollo de sector y en la consolidación de la democracia, que es sumamente importante para el Banco, y que provoca los préstamos que hemos hecho para mejorar o modernizar el Estado, en la parte legislativa como es el caso de Panamá, también la administración de justicia y también la gestión fiscal en otras áreas.

Sobre la situación actual, sé que en muchos países van a decir que están peor que antes. Por ejemplo, los países socialistas, muchos de los que viven allí dicen que estaban mejor antes; me parece que no se han dado cuenta de los beneficios de la democracia que ellos esperaban. En Panamá, se habla de que la distribución de ingresos es peor que antes, aunque yo creo que se ha mejorado en los años 90; yo diría que el balance es

positivo. Políticamente, el sistema democrático, con todos sus defectos, es un activo que no existía en los años 70, pero es un sistema que hay que renovar y dedicarle energía constantemente. Económicamente, estamos mejor; podemos comparar los índices de alfabetización, electrificación, salud, educación, todo es mucho mejor que hace treinta años.

Por otro lado, si la pregunta es si estamos social o moralmente mejor, esta pregunta tengo que dejarla para los filósofos, pero creo firmemente que los seres humanos de hoy no son peores que antes y hasta tienen la tendencia de mejorar, dentro de las condiciones apropiadas; lo que sí puedo decir con toda franqueza es que la ineficiencia y la corrupción tienen un alto costo social y económico y esto se aplica a cualquier sistema económico. Esto lo he visto en los países socialistas, igual o peor que en los países democráticos.

Quiero citar un solo estudio que hizo el BID sobre los sistemas de salud pública en América Latina, y lo puedo citar, porque Panamá no estaba incluido en él; eran siete países, uno típicamente no espera encontrar corrupción en los hospitales, sino en otro tipo de licitaciones, campañas políticas y aduanas. Pero descubrieron en esos sistemas y en los hospitales públicos que la corrupción está generalizada, y sigue mencionando el robo de medicamentos, de otros suministros, el cobro de tarifas excesivas, etc. Es realmente triste lo que dice el estudio, pero llega al final diciendo que se utilizan recursos gubernamentales, socavan la capacidad del sistema y amenazan la salud y el bienestar de millones de personas sin recursos económicos. Así que uno puede preguntarse por qué hay tantos abusos en áreas motivadas por la solidaridad y el idealismo.

Sólo voy a citar lo que es la conclusión y que sigue siendo triste: la impunidad parece ser el factor principal que contribuye a la corrupción en los hospitales públicos. Es obvio que si una persona sabe que si es descubierto robando medicinas pierde su trabajo, es menos probable que se atreva a hacerlo. Eso confirma mi experiencia en el pago de impuestos en mi país, Estados Unidos, donde la razón real por la que pagamos los impuestos es que sabemos que si no pagamos nos van a encarcelar como a Al Capone. Entonces, de nada sirve una ley o reglamento si no se cumple y no hay sanciones serias.

También mencioné el alto costo por muchos años y eso hace que la economía crezca a un nivel por debajo de su potencial; los servicios son pobres y los recursos

del Estado son desviados y se crea mayor necesidad para reestructurar su deuda y bajar el servicio de la deuda. Pero, por otro lado, los sectores no son más eficientes que antes, y los déficit siguen creciendo. Nuestros proyectos están justificados a nivel de microproyectos, donde se combina un proyecto mejor, una reforma en el sector, una mejor eficiencia en el sector y una reducción efectiva del servicio de la deuda, porque no podemos seguir prestando en una situación donde se va inflando más el endeudamiento de los países.

Seguramente, muchos de los sectores económicos en Panamá están experimentando una caída y los eventos del 11 de septiembre del año pasado han empeorado la situación en el comercio internacional. Aunado con las tendencias recesivas mundiales antes del 11 de septiembre, esto ha preocupado a los observadores internacionales en cuanto a la reactivación de la economía tanto en Panamá como mundialmente.

En este contexto, ¿qué es lo que estamos observando en Panamá? ¿Por qué seguimos siendo optimistas? Primero, no hay otro país con más ventajas que Panamá, comenzando con su posición geográfica y su territorio revertido que es un activo formidable y una reserva única. Los proyectos novedosos como la Ciudad del Saber, sus tecnoparques y sus incubadoras de empresas, están a la vanguardia, generando conocimientos, empresas y empleos productivos; aquí añado otro factor que estoy observando, que es el sector turismo que ha tenido un repunte y estimo que va a ser un motor importante para el crecimiento del futuro del producto y del empleo. Hemos visto que la innovación es contagiosa. Los primeros ocho meses de 2001, las exportaciones no tradicionales aumentaron más del 17%, lo que quiere decir que los empresarios panameños han conquistado nuevos mercados y han cumplido con los estándares más estrictos del comercio mundial. Podemos reportar también que más de cien empresas en el país se han beneficiado del Fondo de Modernización Tecnológica, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a SENACYT. Las empresas han utilizado los recursos para adecuar los procesos productivos, mejorar la calidad y diversificar sus productos. En otras palabras, creemos firmemente en la economía panameña y que sus empresas van a salir de este ciclo económico fortalecidas, mucho más competitivas y bien posesionadas para un crecimiento sostenible en el futuro. No somos los únicos en ser optimistas sobre el futuro de Panamá.

El mercado financiero es disciplinado y estricto, como ha mostrado recientemente en el caso de ENRON; sin

embargo, ha sido extremadamente benigno y generoso con Panamá, no obstante la voluntad de los mercados por la situación difícil de otros países en América Latina.

Los bonos de Panamá siguen manteniendo precios firmes y tasas de interés bajas y estables lo cual es otra señal de la confianza que tiene la comunidad internacional en el futuro de Panamá. Quisiera citar un estudio recientemente publicado por la Corporación Interamericana de Inversiones de los Organismos del grupo BID, dedicado a financiar directamente proyectos a pequeñas y medianas empresas en América Latina. La Corporación hizo un análisis exhaustivo de todos los países para orientar a potenciales inversionistas, sobre la probabilidad de encontrar buenas y rentables inversiones en la región. Fue una grata sorpresa encontrar que en los rubros de la agroindustria, Panamá está en el décimo lugar entre los veintiséis países, pero mejor que cualquier otro país en América Central; más sorprendente aún fue el resultado manufacturero de los veintiséis países, donde Panamá salió en el segundo lugar después de México, como el país donde más probabilidades tendría un inversionista de encontrar un proyecto bueno y rentable. Con todas las ventajas que tiene Panamá, reconocidas y valoradas por la comunidad internacional, sólo falta el trabajo creativo y coordinado para desarrollar el gran potencial del país.

Durante los primeros quince años de mi carrera, pensaba que la parte técnica era la más importante; ahora estoy convencido de que lo es la parte política. Mi primera experiencia después de los quince años fue en Europa, donde vi los vacíos de instituciones y seguridad jurídica que podría causar una transición tan fundamental como tenían esos países y la importancia de tener reglas claras para funcionar. Una de las grandes ventajas de América Latina es que tiene esencialmente la misma cultura, el mismo idioma y hasta la misma religión frente a Europa y Asia, donde tienen grandes diferencias. Pero qué maravilla han hecho en Europa con todas las diferencias, como lo es la integración, y uno tiene que vivir allí para entender los milagros que se han dado, porque fue una voluntad política firme y constante por décadas para hacer eso. Así que la voluntad política hace la diferencia, y los que piensan que ALCA es una mala idea, recomiendo que hablen con los países pequeños en Europa, Irlanda, Grecia, España y Portugal, quienes consiguieron grandes ventajas de los países más desarrollados como Francia, Inglaterra y Alemania, pero sabían cómo hacer las inversiones con esos beneficios.

El caso de Irlanda es muy interesante para comparar, ya que es un país de igual tamaño que Panamá; un país que sólo tiene 80 años de independencia, tiene una población católica y tiene menos de 4 millones de personas. En 1950, Irlanda tenía más o menos el mismo producto per cápita que Panamá, 50 años después tiene ocho veces el producto per cápita que Panamá. ¿Cuál es el secreto? Tiene un mercado seguro y socios grandes, lo que es muy importante. Hay otros dos puntos y los dejo para que reflexionen un poco: uno es la educación, donde Irlanda ha puesto un valor increíblemente alto; por los tiempos difíciles del colonialismo, ellos debían tener la educación en secreto. El otro es un gobierno y una administración pública estables y una dedicación al servicio civil muy importante, como el sistema inglés; cuando cambia el Primer Ministro, cambian los Ministros al día siguiente, pero sigue el servicio civil igual, y el secretario permanente, que es a nivel de ministro; esa continuidad es muy importante. En los Estados Unidos, hay millones de personas que trabajan al servicio del gobierno y el Presidente Bush puede cambiar 4,000 personas de los tantos millones. La proporción aquí en Panamá sería de 200 personas, tal vez. Obviamente que esto requiere liderazgo político, que espero que ustedes representan parte de ese liderazgo político y el futuro del país.

Con tantas malas noticias recientemente es difícil ser optimistas. Recuerdo una encuesta que hicimos en América Latina, donde Panamá espera más de su gobierno que cualquier otro país en América Latina. Entonces, hay que trabajar en ambos lados de esa ecuación; primero, hay que reducir a niveles manejables las expectativas, porque no es justo que uno entre en soluciones populistas y promesas que nunca se van a poder cumplir. Por otro lado, me parece que lo que hace el país y el gobierno tiene obviamente calidad y excelencia. Hay que trabajar en ambos lados de la ecuación como les decía; el secreto es proyectar a lo que es el sujeto, la confianza en sus instituciones y en sí mismo. Los líderes del mundo han tenido ese don, pensemos en Churchill y Lincoln. Lo que tenemos para ofrecer a la gente es igualdad de oportunidades.

Las instituciones democráticas son muy frágiles todavía, pero hay que defenderlas como un activo precioso. Por eso deben tener paciencia y prudencia, ya que la esperanza está en la nueva generación política. Estoy seguro de que con la crisis actual económica y social, van a surgir los nuevos líderes de mañana, dedicados a la excelencia y a la honestidad, con una visión clara y una dedicación desinteresada al servicio público.

Política fiscal, presupuesto, gasto público, endeudamiento y riesgo país

Licdo. Carlos González

Directivo de la Asociación Internacional
de Presupuesto Público

Hemos entendido que la Asamblea Legislativa, como Órgano del Estado, está compuesta por dos grandes programas: el de la formación de leyes y el de la administración legislativa; que no es justo que la Asamblea Legislativa sea calificada por acciones que son netamente de tipo político, ya que detrás de esa función hay un cuerpo profesional altamente calificado y altamente eficaz; el estudio de modernización de la Asamblea Legislativa nos permitió calibrar la calidad de los funcionarios técnicos que sustentan la labor diaria de la Asamblea Legislativa, y puedo asegurar que no existe en el sector público personal técnico que tenga el mismo nivel de calificación del que posee la Asamblea Legislativa.

Tengo veinticinco años de servicio en el sector público y me sorprendió este resultado, al igual que estoy seguro de que el resto de la sociedad panameña desconoce esta situación. La ley de salarios que debe adoptar la Asamblea Legislativa demostró que, aunque en algunos niveles los salarios que se pagan están por encima del promedio de la actividad nacional privada y pública, son menos los casos y que en la mayoría de los casos los funcionarios de la Asamblea, en términos comparativos de obligaciones y rendimientos, están por debajo de los que paga el sector público. Esta información quiero compartirla con ustedes abusando de esta gentileza que han tenido para conmigo en el día de hoy. Esto es importante, porque consideramos que las funciones políticas de la Asamblea Legislativa están respaldadas por una base de funcionarios técnicos muy bien capacitados.

Voy a entrar de manera conceptual en algunos de los aspectos del tema que desarrollaré y haré algunos comentarios sobre la situación de Panamá cuando lo considere oportuno. Primeramente, quisiera exponer conceptualmente lo que se considera la política fiscal, el presupuesto público, la deuda pública y el riesgo país, para que la sala quede ilustrada sobre estos temas que se están discutiendo y en la parte siguiente estaríamos tratando de hacer una relación de la importancia que tiene

el presupuesto como parte de la política fiscal y la relación que existe entre el presupuesto y el nivel de endeudamiento, así como las consecuencias y los niveles que se consideran adecuados por parte de las instituciones rectoras a nivel internacional. Por último hablaremos un poco de lo que implica el presupuesto y su impacto en las calificaciones de riesgo país.

Desde el punto de vista conceptual, tenemos que entender primero que la política fiscal es parte de la política económica de un país y, desde ese punto de vista, es muy importante que en todos los foros la primera observación que se hace, con respecto a Panamá, cuando se habla de la política económica, es que a diferencia de la mayoría de los países del mundo, Panamá no cuenta con la posibilidad de administrar su política monetaria. Al adoptar como circulante el dólar, la política monetaria queda sujeta a la política que adopten en ese sentido los Estados Unidos y el mercado internacional; algunos consideran que es una desventaja, otros pensamos que es una simplificación y nos obliga a mantener una actitud disciplinada por el lado del manejo monetario, lo que significa también que la política fiscal se constituye en la herramienta más importante para el manejo de la economía panameña y, por tanto, en la forma en que se administre tendrá sus efectos en el desempeño de la economía.

Esta política fiscal tiene que ver o estar relacionada con lo que corresponde a la política tributaria y, en este sentido, estamos hablando de los criterios para establecer tributos a la sociedad que puedan generar los ingresos que requiere el Gobierno o el Estado para desarrollar sus programas y para impulsar el desarrollo del país. Sobre esto hay muchos tratados, los cuales no vamos a tocar en este momento, pero obviamente se tratan de identificar las tendencias en cuanto a la política fiscal, a la política tributaria de un Gobierno estatista o de un Gobierno de mercado. Podemos decir que, en lo que respecta a Panamá, la política tributaria está más orientada hacia lo que sería una política de mercado.

Dentro de la política fiscal, también se incluyen aquellas decisiones sobre la asignación de recursos y, en este sentido, el presupuesto y la política presupuestaria constituyen la referencia idónea sobre estas materias y también dentro de la política fiscal se toman decisiones que tienen que ver con la redistribución de la riqueza; esto, obviamente, incluye las decisiones sobre subsidios a los diferentes sectores, también incluye los incentivos que se dan a algunos sectores y la política de la asignación de recursos cuando está focalizada para el desarrollo de actividades o beneficios de algunos grupos excluidos o marginados. De esta manera, el presupuesto público constituye la herramienta más importante en lo que sería el desarrollo de la política fiscal y tendríamos que entender que el presupuesto público incluye las estimaciones de los ingresos del sector público y, cuando decimos esto, es la totalidad.

La Constitución Política exige que todo tipo de ingreso que tenga característica de ingreso público debe ser incorporado al Presupuesto General del Estado y, en este sentido, también la norma señala que el Presupuesto General del Estado contemplará estos ingresos estimados en base a caja; para los contadores, esto resultará un poco contradictorio, ya que el sistema contable recomienda sistemas de registros de caja o sistema de registros devengados.

El presupuesto también incluye la autorización máxima de gastos que puedan realizar o ejecutar las entidades del sector público. Estos gastos se registran con base en compromisos, o sea, un estimado de los gastos que pudieran comprometer estas entidades. Entonces, es una combinación de lo que en la práctica contable correspondería a un enfoque de caja y devengados y esto se entiende, porque el presupuesto no es un sistema de contabilidad, es un sistema de registro de recursos que ingresan y que salen y el enfoque tradicional de ingresos estimados a nivel de caja y de gastos, estimados a nivel de compromisos lo que busca es crear un nivel de seguridad de que no se van a sobreestimar los ingresos en base a estimaciones de recursos que no entrarán efectivamente a la caja, pero que serán cubiertos todos aquellos compromisos que oficialmente o formalmente se adquieran, aunque no haya sido posible pagar en la vigencia correspondiente.

Este ejercicio es obligatorio para todas las entidades del sector público y la Constitución Política excluye únicamente de esta definición a los municipios y a la Autoridad del Canal de Panamá. Estas autorizaciones máximas deberán reflejar el nivel de ejecución de los programas y proyectos que hayan sido autorizados a

estas entidades, los cuales deben apuntar hacia logros de objetivos y metas institucionales que correspondan con las políticas del Gobierno en lo referente al desarrollo económico y social. En este concepto, debemos entender que el ejercicio del presupuesto va más allá de un cálculo de aumento o reducciones de ingresos y de gastos, está orientado hacia la definición de la sociedad como un mecanismo para informarle cómo y de quién se generan los ingresos que administra el Estado y cómo y hacia quién están destinados estos recursos a través de los programas y proyectos que son autorizados.

Otro de los conceptos a que se hace mención en el día de hoy es el de la deuda pública. Hay que entender que la deuda pública son las obligaciones de crédito que adquiere el sector público con entidades públicas o privadas, ya sean estas locales o extranjeras. Absolutamente todas las operaciones que conlleven endeudamiento deben ser también incluidas en el Presupuesto General del Estado y deben ser detalladas y explicadas individualmente.

En la práctica, el nivel de endeudamiento se adquiere a través de empréstitos con estas entidades de financiamiento, a través de las emisiones de bonos que se colocan en el mercado local o en el mercado internacional, o a través de la colocación de valores como pueden ser las Letras del Tesoro. Aquí tenemos que hacer una aclaración: las Letras del Tesoro constituyen deuda pública cuando su vencimiento sea mayor al período fiscal y, en este sentido, para los efectos de la contabilidad y del registro presupuestario, estamos hablando de que se considera como parte de la deuda pública la diferencia neta entre los ingresos que se adquieren por colocaciones de Letras del Tesoro y los pagos que se hacen por los vencimientos de ellas en un mismo año. De modo que si hay una diferencia mayor entre las Letras del Tesoro que se colocan y las amortizaciones que se hacen de estas, esta diferencia se registra como parte de la deuda pública.

Otra de las modalidades de la deuda pública es la que se da a través de los créditos de proveedores y, en este sentido, se considera que cuando un contratista con el Estado asume el financiamiento de una obra o de la adquisición de bienes y esa obligación forma parte del contrato, el Estado la registra como una deuda pública.

En términos generales, se define como riesgo país, aquel ejercicio que permite dar una opinión objetiva e independiente sobre la capacidad y la voluntad de un Gobierno para repagar su deuda en su totalidad y dentro del plazo establecido. Este ejercicio no representa de

ninguna manera una calificación de la buena o mala administración o gestión del Gobierno, aunque una buena o mala administración o gestión del Gobierno sí tiene influencia en los posibles resultados de esta opinión; y lo otro es que esta opinión no responde a una fórmula matemática. Esto no es un listado de calificaciones que suma o restan y al final permite dar una opinión.

Los elementos más generales, los cuales tienen que ver con un análisis del marco institucional y que las calificadoras de riesgo tratan de ver, son los que tienen que ver con la capacidad del Gobierno para tener control sobre las emisiones o adquisiciones de deuda y miden la fortaleza que tienen las instituciones responsables de esta materia para poder hacer cumplir las normas que existan sobre la materia; igualmente, la capacidad que tienen las instituciones vinculadas para poder prevenir niveles excesivos de endeudamiento o lo que se conoce como sobreendeudamiento.

El segundo criterio sería un examen de los fundamentos de la economía y aquí lo que hacen las calificadoras de riesgo es hacer un diagnóstico y una evaluación sobre la economía real. Fundamentalmente, determinan en base al tamaño de la economía y cómo está estructurada esta economía o cuáles son las actividades que generan las riquezas y especialmente cuál es el nivel de competitividad de las actividades claves o cuáles son las actividades motoras del desarrollo o crecimiento de esta economía.

El tercer criterio se refiere a una evaluación del estado de las finanzas del sector público no financiero y, en este sentido, es importante señalar que las calificadoras de riesgo utilizan formatos estándares de la contabilidad pública y los registros presupuestarios. En el caso de Panamá, existe una dificultad muy grande para poder obtener la información a los niveles que se requieren para hacer esta evaluación y parte de la reforma o modernización del sistema presupuestario debió dar como producto la transformación del formato de presentación del presupuesto y del registro presupuestario hacia las recomendaciones internacionales. Este proceso, que está próximo a darse, permitiría introducir un elemento de transparencia muy importante al manejo de las finanzas públicas, ya que pondría en manos de la sociedad y de todos los sectores interesados manejar en forma que se pueda leer y hacer comparaciones de las cifras o resultados de las finanzas públicas.

En cuanto al estado de las finanzas públicas, tenemos que aclarar que al medir el sector público no financiero lo que se hace es excluir tanto al Banco Nacional como a la Caja de Ahorros, igualmente las

operaciones financieras que realice la Caja de Seguro Social y las entidades no consolidadas del sector público. Estos indicadores de las finanzas públicas, al final, deben dar como resultado la relación que existe entre el balance general de ingresos y gastos, el cual se suele definir como el déficit fiscal. Este lo que representa es la diferencia que hay entre los ingresos propios que genera el sector público, entiéndase los ingresos corrientes, los ingresos propios de capital, excluyendo el financiamiento, y deduce los gastos tanto corrientes o de operaciones como los de capital, incluyendo las inversiones del sector público.

Esta diferencia nos da un balance general y nos indica que si los gastos son mayores a los ingresos propios, entonces se habla de que el presupuesto tiene como balance un déficit y ese déficit hay que financiarlo. Ese financiamiento se da en valores netos; es decir, se miden cuáles son los montos que son cubiertos por las obligaciones del servicio de deuda de ese año, contra los nuevos empréstitos y, al hacer la diferencia entre los nuevos empréstitos y las amortizaciones que se hacen de préstamos, deben ser igual al balance general del presupuesto; eso se conoce como financiamiento neto y que equivale efectivamente al déficit fiscal. Ese déficit muestra la calidad de la política fiscal en términos recomendables y este déficit debe ser igual a cero (0), límite mínimo que se considera como recomendable y, en lo posible, si este balance resulta positivo siempre que no se esté sacrificando la atención de necesidades importantes en el país, entonces es una situación ideal.

En este déficit, para que sea manejable, se han establecido niveles. Para los efectos de la Comunidad Económica Europea, se puso como déficit intermedio un 3%, el cual debió cubrirse en un período de cinco años para llevarlo a cero. En los países de América Latina, se ha tratado de disciplinar, tal vez con programas de shock y se ha tratado de exigir que nuestras economías operen bajo una relación de déficit cero. Esta situación conlleva ejercicios muy fuertes de control del gasto.

La reducción del gasto implica, por un lado, que las inversiones, que es el nivel donde se hace el ajuste fiscal, tendrían que bajar su nivel de importancia, o que habría que hacer una reestructuración del gasto de operaciones, con el fin de lograr que los gastos corrientes sean menores a los ingresos corrientes y, de esta manera, generar un ahorro corriente que ayude a financiar las inversiones y a reducir el nivel de endeudamiento.

En el caso de Panamá, con excepción del año 1998, el 2001 y lo que se espera del 2002, ha habido una

administración aceptable en cuanto a los niveles de déficit, ya que estos han estado por debajo del 1%; sin embargo, algunas personas critican la calidad de dichos niveles. La práctica en las políticas públicas ha sido lograr el menor déficit posible al costo que sea y no ha habido un control o monitoreo de este déficit, sino que ha sido fundamentalmente en el último trimestre cuando se han tomado decisiones para tratar de ajustarlo.

Para el año 2001, se espera un déficit de cerca del 2%; sin embargo, hay que señalar que ese porcentaje esconde situaciones más críticas, como es el volumen de cuentas por pagar que deja pendiente el Gobierno para el año 2002 y que pudiera estar cercano a los B/.300 millones y, por otro lado, hubo una operación de descompromisos de cuentas y contratos que ya habían sido registrados y comprometidos formalmente en el sistema por el orden de casi B/.100 millones. Eso nos indica que si esos pagos se hubieran realizado, el déficit hubiera sido del 3%, y si esos gastos que hoy se mantienen por cuentas por cobrar se hubieran hecho efectivos, el déficit hubiera estado cerca del 5%. Esto también nos indica que esas cuentas por pagar se van a convertir en una presión de salida para el ejercicio del año 2002 y la única forma de cubrir ese exceso de gasto sería haciendo una contención o reducción del presupuesto del 2002.

El perfil de la deuda es otro criterio que utilizan las calificadoras de riesgo y, fundamentalmente, examinan los montos o niveles de endeudamiento con relación al Producto Interno Bruto. Los índices también examinan cómo está estructurada esa deuda y cuánto se da tanto a nivel interno como a nivel externo, así como la proyección de los cumplimientos de los vencimientos de esta deuda y se compara con los criterios o resultados de los estados de las finanzas del sector público y sus proyecciones para ver si el país tiene posibilidades de enfrentar con algún nivel de seguridad o con alguna certeza esas obligaciones.

En el caso de Panamá, aunque tenemos niveles de deuda realmente superiores a los deseados, hemos tenido las ventajas de contar con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo, que es un recurso que ha sido entendido por la comunidad internacional como potencialmente disponible para hacerle frente a estas obligaciones y, desde ese punto de vista, han sido compensadas algunas situaciones adversas por la disponibilidad de estos recursos. De modo que el Diálogo sobre la Reactivación Económica, que incluye el uso del Fondo Fiduciario, es un resultado que ha estado esperando la comunidad financiera internacional para determinar si la disposición

de la sociedad panameña estaría avalando parte importante de estos recursos para reducir la presión de la deuda sobre la economía panameña.

La situación política es otro elemento que las calificadoras de riesgo utilizan para calificar el riesgo país. En este sentido examinan, por un lado, si hay una verdadera independencia en cuanto a las decisiones de cada uno de dichos Órganos, y, por otro, si hay una relación armónica entre ellos, que permita al Ejecutivo ejercer políticas y al Legislativo adoptar aquellas medidas que se consideren sanas. Bajo estos criterios, las calificadoras de riesgo hacen sus evaluaciones.

El presupuesto representa la principal herramienta para el desarrollo de la política fiscal y constituye un instrumento no solo de política de gastos, sino también una herramienta para la administración, porque ordena al sistema público en cuanto a cómo hacer un mejor uso de estos recursos. Además es una herramienta de planificación que nos permite prever, en el término del año, cómo se hará uso de los ingresos que se van a recibir en el sector público.

Sobre el Presupuesto General del Estado tenemos que señalar que, contrario a lo que había sido en los últimos diez años, pasó de ser una herramienta altamente técnica y respetada a una herramienta mayormente política. Nosotros, en ese sentido, tenemos que hacer un llamado tanto al Órgano Legislativo como al Órgano Ejecutivo, incluso a la responsabilidad que tendrá el Órgano Judicial en su momento para dar opiniones sobre el adecuado manejo del Presupuesto, porque el presupuesto es un ejercicio compartido. Ninguno de los Órganos del Estado tiene el absoluto control del presupuesto y esto busca mantener justamente el equilibrio de las decisiones; aunque es responsabilidad primaria del Órgano Ejecutivo elaborarlo, le toca al Órgano Legislativo examinarlo, aprobarlo, rechazarlo y modificarlo y eso no significa cuestionarlo, evaluarlo y recomendar sus modificaciones, en caso que se requieran.

Los resultados recientes reflejaron un rechazo del presupuesto, una de las pocas veces en la historia que un Presupuesto General del Estado es rechazado; entre los antecedentes, existe el rechazo del Presupuesto del Municipio de Panamá en el año 1994. Sin embargo, el rechazo del presupuesto, si interpretamos correctamente la Constitución, lleva implícito que el Órgano Ejecutivo está obligado a presentar una nueva versión y tanto es así que la Constitución dice que se prorroga el presupuesto anterior hasta tanto se apruebe el nuevo presupuesto, lo cual lleva implícito que, por disciplina y por transparencia,

debería haber un nuevo Presupuesto; sin embargo, como no hay un límite para hacer uso de esta obligación en un término determinado, estamos seguros de que la práctica será mantener la prórroga de este presupuesto hasta la próxima vigencia fiscal cuando se someta un nuevo presupuesto a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Sobre la interpretación de lo que es el presupuesto prorrogado, me atrevería a decir que, en este momento, nadie está seguro de si las cifras que ha dado a conocer el Ministerio de Economía y Finanzas son fidedignas con lo que señala la Constitución Política y la Asamblea Legislativa no ha recibido el detalle o el borrador de lo que correspondería a este Presupuesto prorrogado. Eso va a crear una situación de falta de transparencia y exceso de discrecionalidad por parte del Gobierno en el manejo de este Presupuesto prorrogado.

No es posible que a estas alturas, a casi la mitad del primer trimestre, el pueblo panameño no conozca el detalle del Presupuesto General del Estado y no lo conozca la Asamblea, que es la que está obligada a fiscalizarlo y se está hablando de créditos adicionales, cuando no tendrá la Asamblea la base par poder examinar dichos créditos. Por otro lado, y esta es una opinión personal, el presupuesto prorrogado ha incluido recursos que no califican, como es el caso del segundo puente sobre el Canal; este es un macroyecto que es importante que la economía panameña pueda desarrollarlo y se han incluido B/.74.0 millones, lo cual no corresponde a ninguna obligación producto de la ley, ni siquiera refleja la asignación del presupuesto del año anterior y tengo entendido que el presupuesto modificado del año anterior para este proyecto no había incluido más de B/.3.0 millones; de modo que en el presupuesto prorrogado debió reflejar B/.3.0 millones y no B/.74.0 millones.

Lo otro es que es el financiamiento de esta obra no está asegurado; se ha incluido como fuente de financiamiento un crédito de proveedores, pero hasta la fecha no se conoce quién es el proveedor; ni siquiera se cuenta con un convenio que nos diga que hay un proveedor dispuesto a financiar esta obra. Se han hecho alusiones a otras materias como hacer uso de los recursos del Canal de Panamá, lo cual todavía no ha sido definido y, por lo tanto, no existen los elementos suficientes para incorporar esa fuente en el Presupuesto General del Estado. Nos queda, sencillamente, financiar las obligaciones que surjan de la realización de este proyecto con deuda y esto va a incrementar el déficit fiscal.

Es importante que el presupuesto tenga una coherencia con la política fiscal y si esta no genera los suficientes recursos para financiar el presupuesto, tenemos que ser realistas y ajustarlo a los niveles de ingresos que son posibles y no balancear el presupuesto con una diferencia de financiamiento por lo que resulte como resultado de este déficit. Estos niveles de financiamiento deben ser administrados cuidadosamente.

En lo que se refiere a relación entre Presupuesto y endeudamiento, tengamos claro que el Presupuesto General del Estado se balancea con deuda. Todos aquellos recursos que excedan los ingresos propios que pueda generar el sector público tienen que ser financiados con deuda. De allí que el nivel de autorización en el presupuesto tiene una incidencia inmediata en el nivel de endeudamiento y es la herramienta idónea para anticipar y definir los niveles de endeudamiento que se quieren o se deben adoptar.

Con relación al presupuesto y al concepto riesgo país, un presupuesto coherente y bien estructurado, con niveles de endeudamiento adecuados favorece la posición del país para lograr una buena calificación de riesgo. Un presupuesto que responda a expectativas políticas que, de antemano, se sabe que no será cumplido, porque parte de la hipótesis de presentar el presupuesto más allá de los ingresos es que como las entidades son malas ejecutoras, pues de antemano descontamos un porcentaje importante de subejecución como garantía de que no va a haber sobreendeudamiento. Creo que esta política debe cambiar y la presentación del presupuesto debe ser vista con mucho rigor y disciplina para, de esta manera, mantener una conducta consistente y sostenible en el tiempo, de modo que sea siempre el presupuesto un elemento favorable para la calificación de riesgo país. Y si esta calificación es favorable, el país tiene mayores probabilidades de lograr la calificación de grado de inversión y cuando estamos hablando de que el país ha sido calificado a nivel de grado de inversión, lo que estamos diciendo es que el financiamiento del desarrollo va a ser más bajo o será menor en cuanto a las tasas de interés o los costos de estos financiamientos, no solo para el sector público, sino también para el sector privado. Además estamos haciendo más atractivo nuestro país a los inversionistas, quienes estarían dispuestos a invertir en un país que maneja en forma disciplinada y sería sus finanzas públicas.

Corrupción, democracia y ética

Dra. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Panamá que tiene gran potencial y futuro, a pesar de todos sus pesares, de todos los problemas económicos y políticos y a pesar de la corrupción, porque además tiene un principal e inagotable recurso: su situación geográfica, que no es como los recursos de los otros países, los minerales y el petróleo; lo que tenemos que hacer es aprovecharlo para desarrollar el país, para superar los índices de iniquidad social que existen, lo que nos puede permitir pasar nuestra edad media más rápido, porque los países del primer mundo, para llegar a su etapa de desarrollo actual, han pasado fases de inestabilidad, de crisis política y lo que tenemos que hacer es mirar esa experiencia para poder resolver a nuestros problemas.

El Informe de Desarrollo Humano de Panamá afirma que este es un país de disparidades, por lo tanto, debemos analizarlo y aprovecharlo para tratar de buscar solución a los problemas. En este Informe se dice que en Panamá el ingreso per cápita es altísimo, eso significa que se supone que cada panameño debería tener garantizado un ingreso anual de más de B/.3,000.00 y que aproximadamente la tercera parte de la población de Panamá, absorbe las dos terceras partes de los ingresos, y a los otros dos millones de panameños les toca repartirse la tercera parte que queda. Este Informe de Desarrollo Humano es muy triste, porque presenta las disparidades en los aspectos de educación, de salud, de trabajo y las limitaciones que tiene la mayor parte de la población panameña para poder considerarse que forman parte de lo que debe ser el desarrollo de este país.

Siento que en nuestro país, en donde estamos fortaleciendo nuestro sistema democrático, en donde están los tres poderes constituidos, Ejecutivo, Judicial y Legislativo, este último, en toda su composición, en todos estos años de la década de los 90, ha mejorado su estructura, ha hecho un trabajo, si no perfecto, aceptable. Esto es necesario que se conozca, porque lamentablemente solo se acostumbra a señalar lo negativo y es importante que se conozca cómo ha sido el trabajo realizado en el Órgano Legislativo. Este ejercicio, que no es el primero que se hace, para mejorar la capacitación del personal técnico del Órgano Legislativo, es una demostración de que en nuestro país se está avanzando.

En este país, somos más los honestos que los corruptos, pero hay toda una especulación y una campaña dañina para que los panameños sintamos que

somos, en primer lugar, una sociedad amorfa, que no tiene suficiente identidad, que todavía siente que necesita el paraguas del Pentágono, que todavía necesitamos muletas y eso no es cierto, ya que hemos demostrado capacidad para manejarlos, no de manera perfecta, porque la perfección solamente existe en teoría, pero con bastante aceptación para poder hacerles frente a los retos del futuro.

La corrupción es un problema que ha existido siempre; ahora, dentro del nuevo sistema de la globalización, que sirve para crear riqueza, pero no para repartirla, este tema tiene que responder a las nuevas estrategias de quienes gobiernan las políticas en este mundo globalizado.

Respecto a lo anterior, es importante que se conozca un Decreto expedido por Simón Bolívar el 12 de enero de 1824:

“Simón Bolívar, Libertador Presidente:

Teniendo presente:

Primero: Que una de los principales causas de los desastres en que se ha visto envuelta la República ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos por algunos funcionarios que han intervenido en ellos.

Segundo: Que el único medio de extirpar radicalmente este desorden es dictar medidas fuertes y extraordinarias.

He venido en decretar y decreto:

Artículo Primero: Todo funcionario público a quien se le convenciere juicio sumario de haber malversado o tomado para sí de los fondos públicos de 10 pesos o arriba, queda sujeto a la pena capital.

Artículo Segundo: Los jueces a quienes según la Ley compete este juicio que en su caso no produjeren conforme a este decreto serán condenados a la misma pena.

Artículo Tercero: Todo individuo puede acusar a los funcionarios públicos del delito que indica el Artículo Primero.

Artículo Cuarto: Se fijará este decreto en todas las oficinas de la República y se tomará razón de él, en todos los despachos que se libren a los funcionarios que de cualquier modo intervengan en el manejo de

los fondos públicos.

IMPRÍMASE, PUBLÍQUESE Y CIRCÚLESE.

Dado en el Palacio Dictatorial de Lima a 12 de enero de 1821 de la República.

Simón Bolívar”

La corrupción es un fenómeno social que ha existido en todas las sociedades, por lo que debemos identificarlo, investigarlo, lograr la condena de los responsables y que estos cumplan dichas condenas.

Se considera que la corrupción principalmente se refiere a la conducta de los funcionarios públicos, así como lo dijo Bolívar, porque se supone que los funcionarios públicos son realmente los delegados de la sociedad, independientemente de que se entienda que para que se produzca una conducta corrupta de un funcionario, normalmente hay un corruptor que puede ser otro funcionario o un particular. Por eso es que el fenómeno de la corrupción se asimila generalmente a la conducta de los funcionarios públicos.

Los que formamos parte del Estado, organizado a través de una administración, esperamos y confiamos que los que por elección o nombramiento tienen el deber de manejar y administrar los recursos de todos nosotros lo hagan bien y por eso la corrupción se tipifica y asimila en el Código Penal. Así se establece referente a la conducta de los funcionarios públicos principalmente y diferentes autores la describen como la acción y el efecto de corromper o de corromperse, porque puede suceder que un funcionario no participe directamente en un acto de corrupción y nada más pide el derecho de vista para que le toque algo, por lo tanto, también es corrupto; por eso se dice que es el efecto de corromper o corromperse; es decir, alterar y trastocar la forma de alguna cosa, viciar, pervertir, sobornar a alguna persona u autoridad.

Otro autor dice que es la utilización de potestades públicas para el interés privado, cuando éste difiera del general; y otro autor se refiere a la corrupción como una conducta penalmente incriminada por la cual se soliciten, se acepten o se reciban ofertas, promesas, dádivas o presentes, con el fin de realizar o abstenerse de un acto para obtener favores y ventajas particulares. Esto significa que el término corrupción envuelve diferentes conductas relacionadas con el manejo de bienes del Estado, porque en el Código Penal no se hace referencia al término, a la tipología jurídica de corrupción, como peculados, concusión, soborno, tráfico de influencia, etc. Todos esos están envueltos en la tipología de la corrupción.

Un autor panameño, el profesor Néstor Porcell, hizo

un trabajo muy interesante llamado El Caleidoscopio Moral de la Corrupción, en el que describe la conducta de algunos panameños y dice: “La corrupción alcanza diversos matices que van desde el aprovechamiento de los bienes del Estado, pasando por los intereses personales y terminando en las promesas incumplidas de los gobernantes y políticos”. Se supone que los funcionarios públicos, tanto los electos como los nombrados, tenemos un compromiso para administrar, defender, cuidar y cumplir con nuestras responsabilidades.

El profesor Porcell sigue diciendo: “La carencia de reparos morales con el pueblo, la Patria y el Estado, el amiguismo, el nepotismo, los desfalcos y los actos ilícitos forman parte del contenido de esta práctica social”. Entonces, debemos tener claro que la sociedad organizada la constituye el Estado, del cual formamos parte la administración y los administrados y esto es la organización humana. Porcell reconoce que este problema de la corrupción forma parte de la conducta del ser humano y dice: “Debemos entender el hombre como un ser eminentemente conflictivo en el sentido de que vive en un estado permanente de intereses, ideas e imposiciones contrapuestas derivadas de que cada ser humano constituye una individualidad y, por lo tanto, es diferente a los otros. De esta situación surgen relaciones de acuerdo y desacuerdo, por lo que resulta esencial e indispensable regular las relaciones humanas, de tal manera que se provean los mecanismos para que se respeten los acuerdos y solucionen los desacuerdos”.

Es importante que el fenómeno de la corrupción sea bien identificado y resuelto a través de la aplicación de las normas jurídicas que existen, y que se persiga a los infractores y se les condene, porque la sociedad necesita asegurar la credibilidad en el sistema. Así como decimos que la democracia está integrada por el sistema político en donde hay la representación de los tres poderes del Estado, si no atacamos este problema con rigor, estamos debilitando la democracia.

Es un hecho reconocido que siempre ha habido actos de corrupción. En los últimos tiempos se han ido conociendo más, lo que ha permitido que la sociedad esté más vigilante de que estos hechos sean investigados y se logre la condena de los responsables, porque uno de los problemas de la corrupción es la percepción de que hay impunidad y si hay impunidad, entonces falla el sistema. Por eso es tan importante que reflexionemos sobre esto, porque el Estado de derecho es lo que nos va a garantizar que no se imponga, no digo la anarquía, sino algo peor: la ley de la selva.

Uno de los aspectos más preocupantes de la corrupción es lo que calificamos como tortuguismo de los funcionarios públicos, quienes en algunos momentos

cumplen con sus tareas porque llega una persona amiga o por beneficiar a otra, eso es corrupción. Es importante que se sepa que hay un aspecto que no se señala mucho y es el de las relaciones de las empresas transnacionales que, en muchas ocasiones, pagan sobornos para conseguir contratos, los podían descontar de la declaración de rentas. Entonces, el sistema es corrupto, porque favorece este tipo de hechos.

En una ocasión cuando asistíamos a un evento internacional, se planteaba que los países de donde provienen las transnacionales favorecían la corrupción de los funcionarios de los países del tercer mundo, porque les ofrecían sobornos y había delegados que afirmaban que esta era una práctica común. En ocasiones, la competencia entre las transnacionales llegaba hasta a ver quién ofrecía más, por lo tanto, este es un problema que tiene que ser analizado. Ni qué decir de los hechos que se derivan de la fuga y colocación de los capitales de lavado de dinero por transacciones, principalmente con el tráfico de drogas, porque consideramos que en el caso de la propuesta que se está haciendo para el acuerdo de intercambio tributario, a Panamá no le conviene firmar ese convenio porque en nuestro país la evasión fiscal no es delito. Yo diría que debería convertirse en delito y entonces estaríamos de acuerdo con el convenio, porque aquí hay una gran cantidad de empresarios y de capitalistas que no pagan impuestos, y esa es una fuente de ingresos para financiar el déficit que tiene el Estado, pero mientras que aquí no esté considerada la evasión fiscal como delito, como en los Estados Unidos, creo que a Panamá no le conviene la firma de ese acuerdo.

Con respecto al tema de los fondos derivados del tráfico de drogas, cuando se conoce la cantidad de dinero que se invierte en la represión por el tráfico de drogas, se llega a pensar en que sería preferible que se legalizara el uso de estas y se destinaran esos recursos a prevención, a educación, a resolver los problemas de los campesinos que las cultivan, porque nada más en Estados Unidos, en el programa de represión del tráfico de drogas, según una fuente oficial, la inversión anual es de alrededor de 40 mil millones de dólares. Solamente la mitad de ese dinero podría reforzar las economías de los países pobres, que es donde se producen estos cultivos, para solucionar los problemas sociales de la gente. Es evidente que va a haber muchas muertes por usar las drogas, pero también se muere la gente de consumir alcohol y tabaco que están en los supermercados y todos sabemos dónde podemos comprarlos. Ese es nuestro criterio.

Finalmente, tenemos que actuar, porque se va a agudizar la corrupción, el descontento y el resentimiento popular; se va a debilitar la democracia de la que gozamos

y no podemos correr el riesgo de ponerla en peligro. También tenemos que reforzar la ética y los valores morales. La ética es una respuesta a la formación moral y eso en el servicio público debemos tenerlo muy en cuenta. La función pública es muy importante, en donde juegan un papel principal la estabilidad, la justicia salarial, la movilidad laboral, respetando la capacitación de cada funcionario público y el fortalecimiento de las carreras administrativas. Espero que se esté respetando la Carrera Legislativa, si no presenten una queja en la Procuraduría.

Es importante, además, que entendamos que los valores morales se forman desde pequeños y tienen que estar incluidos en los programas del Ministerio de Educación para que los panameños, desde su niñez, vayan aprendiendo la honestidad, lo correcto, lo bueno y lo malo.

En la función pública, si se fortalece la Carrera Administrativa y se respetan las carreras que tienen normas especiales, se puede contribuir al mejoramiento de la conducta de los funcionarios públicos.

Ante estas circunstancias, hay que formalizar los términos en que los ciudadanos denuncian los casos de corrupción, pero no simplemente a través de los medios de comunicación, que en muchas ocasiones no manejan el problema adecuadamente, ya que el resto de la sociedad no encuentra los canales adecuados para formular las denuncias por casos de corrupción.

En la Procuraduría de la Administración, que tenemos como una de nuestras funciones la de escuchar las quejas contra actuaciones de los funcionarios públicos, pensamos en establecer eso que a veces se pone en cajitas de sugerencias y de quejas en las instituciones y consideramos que más que eso, vamos a tratar de que cada institución designe un funcionario para escuchar quejas o denuncias con la reserva del caso. En muchas ocasiones son los propios funcionarios de las instituciones los que se dan cuenta de las actuaciones irregulares. Además, el gobierno, la administración tiene que dar una prueba concreta de que tiene la decisión de perseguir y combatir el fenómeno de la corrupción; hay que hacer una campaña con el sector privado, con los empresarios para evitar que contribuyan a agudizar el problema.

La Ley 6 de 2002 es una muestra de que hay interés en que todas las instituciones del Estado sean transparentes y puedan ser examinadas; sin embargo, se va a requerir de nuevos liderazgos para que podamos enfrentar los problemas con decisión, pero, en general, los panameños y las panameñas no apoyamos los actos de corrupción; preferimos las conductas morales y éticas antes que las corruptas.

El Diálogo Nacional para la Reactivación Económica

H.L. José Isabel Blandón Figueroa

Lo primero que debo señalar es que durante estos casi cinco meses de discusión en el Diálogo Nacional por la Reactivación Económica han participado representantes de los siete partidos legalmente constituidos, del sector obrero y empresarial, del Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. Ha sido una experiencia muy enriquecedora y esperanzadora, porque hemos visto en todos los representantes de los distintos grupos una disposición positiva y constructiva hacia la búsqueda de acuerdos; realmente las diferencias no son tan abismales como pudieran parecer hacia la opinión pública.

Hubo coincidencia, por ejemplo, en definir los temas que se iban a discutir. El diálogo se inició solicitando que cada uno de los sectores participantes presentaran sus propuestas sobre qué medidas se debían adoptar para reactivar la economía. Así, basándose en propuestas de cada grupo, se elaboró lo que se denominó una matriz. Se le dio una prioridad a cada una de ellas, asignadas por cada uno de los sectores participantes del diálogo y a través de ese mecanismo, tratando de ser lo más objetivo posible. Se fijaron las prioridades y prácticamente todos coincidieron en que el primer tema que debíamos tratar era el de las Finanzas Públicas que contemplaba cinco subtemas:

- El Fondo Fiduciario para el Desarrollo.
- El tope del endeudamiento y del crecimiento del gasto de funcionamiento.
- El mejor uso de las áreas revertidas.
- La reforma tributaria.
- La definición del futuro de la participación accionaria del Estado en las empresas privatizadas.

Se estableció además de la Mesa Principal del Diálogo, una Secretaría Técnica y una Comisión Técnica, donde cada uno de los sectores representados en el diálogo tienen a sus respectivos técnicos y, a nivel de la Comisión Técnica, se han discutido cinco temas, pero solamente han llegado a la Mesa Principal del

Diálogo con consenso tres: Fondo Fiduciario, tope de endeudamiento y áreas revertidas. Dudé mucho al hablar de consenso, porque es una palabra que ha generado mucha discusión en la Mesa del Diálogo; porque es necesario señalar que el acuerdo, desde un principio, fue que las decisiones no se iban a tomar por votación mayoritaria, sino que para ser aprobadas debía tenerse el consenso de todos los sectores participantes. Ese fue uno de los primeros entendimientos que se alcanzaron en la Mesa del Diálogo. Así que lo que hemos estado discutiendo hasta ahora son borradores de proyectos de ley que todavía no tienen el consenso. Hay un respaldo mayoritario a una gran parte de lo que está ahí o por lo menos del concepto, pero que no se puede decir que hay consenso hasta que todos los sectores les den su aprobación a los documentos que se están debatiendo.

En cuanto al tema de las áreas revertidas, el tope de endeudamiento y de crecimiento del gasto público, ha habido coincidencia de opiniones desde un principio. Quizás se han discutido algunos detalles, por ejemplo en el caso del tope de endeudamiento, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, considera que debemos establecer un término más corto para alcanzar las metas con respecto a la relación Endeudamiento - Deuda frente Producto Interno Bruto, puesto que si se toma aisladamente lo que el Proyecto de Ley sobre endeudamiento establece, le podría tomar al Estado panameño 40 y hasta 50 años en llegar a dichas metas, plasmadas en el borrador del proyecto de ley del cual estaban hablando, de que la relación Deuda Pública Total a Producto Interno Bruto Nominal debe llegar a un 50%, y que la relación Deuda Externa – Producto Interno Bruto Nominal llegue a un 35%.

Si se toma lo que está estableciendo este Proyecto de Ley solamente, y se calcula un crecimiento promedio a partir, dentro de tres o cuatro años, de 3% anual del Producto Interno Bruto y ahora mismo comienza creo que con 2% ó 2½ %, en algunos años se estima 3%; en ese cálculo se dice que se toma como 40 ó 50 años

llegar a este nivel de endeudamiento que es la meta establecida en el proyecto de ley. Lo planteado es que eso es así, si no se toma ninguna otra medida adicional, por ejemplo, si no se toma la medida de utilizar parte de los recursos del Fondo Fiduciario para aminorar el precio de la deuda, si no se obtiene como producto de las otras decisiones que podamos tener dentro de la Mesa del Diálogo un mejor crecimiento de nuestro Producto Interno, en fin, si no se hace una Reforma Tributaria, o sea, hay muchos otros elementos que hay que considerar al momento de evaluar si podremos llegar a estos objetivos y en qué tiempo.

La propuesta del CONEP es más rigurosa y pretende, a través del proyecto de ley de endeudamiento, llegar a esa meta en 10 años, partiendo del supuesto de que nada más cambie y realmente es un tema que se ha estado discutiendo y se debate ahora mismo en la Comisión Técnica; en lo personal, consideramos que tampoco se le puede amarrar las manos a este Gobierno y a los futuros en una forma tan rigurosa, que pueda llegar a ser contraproducente más bien, de acuerdo con las coyunturas económicas que se presenten en el futuro. No podemos olvidar que a nivel de la Unión Europea los déficit fiscales permitidos están por el 3%; nosotros estamos poniendo un déficit fiscal del 2% máximo, es decir, estamos siendo más rigurosos con nosotros, que la Unión Europea está siendo con los países europeos. Alemania estaba este año en un déficit del 2.6%; sin embargo, eso ha sido aceptado dentro de la Comunidad Europea, acá estamos hablando de que Panamá no va a tener en ningún momento un déficit superior al 2%, en el borrador que se está discutiendo y el CONEP pretende que sea más riguroso todavía.

Eso es parte de los temas que se están conversando en estos momentos, pero realmente en términos generales ha habido muchas coincidencias en lo que tiene que ver con endeudamiento, áreas revertidas y el tema que ha resultado evidentemente mucho más controvertido, es el del Fondo Fiduciario. Inicialmente se presentaron cinco propuestas distintas sobre la utilización del Fondo, una de ellas, la de los trabajadores, implicaba invertir su totalidad en obras de inversión a través de préstamos blandos; otra propuesta hablaba de utilizar la totalidad del Fondo en compra de deuda de Bonos Brady y significaba

la eliminación del Fondo. Otra propuesta hablaba de invertirlo en bonos y había dos propuestas más, donde se tomó la decisión de tratar de establecer en la Comisión Técnica, una propuesta que algunos catalogaron de híbrida, otros de propuesta de consenso; en fin, ella contiene elementos de las distintas propuestas presentadas y que está definida en tres renglones principales:

1- De inversión en obras de infraestructura.

2 - Retiro de deuda externa a través del mercado secundario de capitales (Bonos Brady).

3 - Conservación del Fondo Fiduciario, mismo que se puede utilizar en su totalidad para inversión en títulos de la deuda pública panameña.

Lo que establece el borrador que se está discutiendo hasta ahora es que los intereses que estaban comprometidos con el pago de esa deuda en los años sucesivos deben ser pagados al Fondo Fiduciario. Y allí se estaba buscando la figura legal que permitiera que el Estado, a pesar de que esos Bonos Brady deben ser eliminados al momento de la compra que permitiera que el Estado reconociera esa obligación para con el Fondo, de que a pesar de que los Bonos estaban eliminados, los intereses que esos Bonos debía pagárseles fueran pagados al Fondo Fiduciario, y para tales efectos, se buscó una reducción que en estos momentos es la siguiente:

“Los intereses que habrían causado los instrumentos de deuda, retirados con recursos del Fondo, conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la presente Ley, que es el que abre la posibilidad de la compra de Bonos Brady, serán incorporados como rendimiento del Fondo, anualmente hasta la fecha de vencimiento de dichos instrumentos. Eso es con el propósito de solventar la inquietud de los trabajadores de que el Fondo con la compra y retiro de esa deuda no se iba a botar, sino que por el contrario, si bien momentáneamente salía ese dinero del Fondo, con el repago de los intereses en los años subsiguientes, el Fondo se iba a ver complementado con esos dineros adicionales”.

Nosotros consideramos que hasta el momento ha habido un gran avance, y creo que es necesario resaltar que el acuerdo es que el consenso debe implicar los tres proyectos de ley y ya no importa

si se alcanza consenso sobre los otros dos proyectos de ley. Los tres proyectos de ley son un paquete, un todo que no se puede ver por separado y en el que no se puede pretender que hay consenso en unos sin alcanzarlo en los otros dos, porque forman parte de una estrategia: por un lado reducir el costo de la deuda, conseguir fuentes de financiamiento para obras e infraestructuras, de forma tal que no tengamos que recurrir a más deudas para realizar obras de infraestructura y garantizar que esos ahorros sean efectivamente utilizados en inversiones y no en funcionamiento, y que no se abra la puerta para un mayor endeudamiento, una vez se reduzcan los niveles actuales. Ese es el sentido de estos tres borradores de proyectos de ley, así: el uso del Fondo Fiduciario, para que en alguna medida financie alguna obra en infraestructura con recursos nacionales, en otra medida retirar o disminuir el peso de la deuda sobre el Presupuesto de la Nación; el uso de las áreas revertidas para buscar fuentes de financiamiento de obras de infraestructura de gran envergadura, financiadas con fuentes nacionales y no de créditos internacionales; y la limitación de la capacidad de endeudamiento y del crecimiento del gasto de funcionamiento para garantizar que todas estas acciones que se están realizando, no aumenten la deuda pública y sus efectos, más bien disminuya en forma sostenible a largo plazo.

Pareciera que ya existiera acuerdo entre la mayoría de los participantes del diálogo, con respecto a estos borradores. Fundamentalmente, queda pendiente que los trabajadores a través del CONATO, expresen su posición al respecto, quienes tendrán una reunión hoy y mañana, donde entre otros temas precisamente discutirán su posición con respecto a lo que hemos estado discutiendo todos estos meses en la Mesa del Diálogo Nacional por la Reactivación Económica.

Próximamente nos reuniremos para escuchar una posición con respecto a si están de acuerdo con estos borradores, tal como se encuentran redactados, si tienen alguna sugerencia de modificación; de forma tal que podamos discutirlo, si hay consenso en torno a esas modificaciones o si por el contrario hay temas sobre los cuales ellos no van a transigir y no van a aceptar que eso sea

incluido en estos borradores de proyecto de ley. Así que las próximas reuniones serán decisivas en el futuro de este diálogo. Llevamos cinco meses de discusión; creo que todos hemos demostrado mucha amplitud y disposición para llegar al consenso, pero el país ya espera que nosotros lleguemos a conclusiones concretas. Y la Asamblea Legislativa, especialmente en la actual coyuntura, requiere abocarse a la discusión de los grandes temas nacionales, que le preocupan a la población y, sin lugar a dudas, uno de esos temas es la reactivación de la economía en un sistema democrático. Es a la Asamblea Legislativa a la que le corresponde en última instancia tomar esas decisiones y esperamos que realmente muy pronto estén estos temas para la discusión en el Pleno Legislativo, donde seguramente cada uno de ustedes, como técnicos que respaldan la labor de los Legisladores, tendrán mucho que aportar.

Quiero finalizar mi intervención, señalando y haciendo especial énfasis en que la labor de quienes participamos en el Diálogo por la Reactivación Económica, no culmina con lograr un consenso en torno a estos tres borradores de proyectos de ley. Tenemos todavía otros temas pendientes. En materia de finanzas públicas, queda todavía pendiente el tema de la reforma tributaria y el de la participación accionaria del Estado en las empresas privatizadas, pero una vez se culmine la discusión sobre el tema de las finanzas públicas, debemos abordar también la discusión sobre la integración comercial de Panamá, que fue otro de los temas prioritarios que se escogieron inicialmente y también una política para la generación de empleos, que es el tercer tema. Los primeros tres de mayor prioridad, asignada por parte de los distintos representantes de la Mesa del Diálogo, fueron: finanzas públicas, política de integración comercial y generación de empleos. En tal sentido, todavía nos queda mucho trabajo por delante a quienes estamos allí y por eso es importante que logremos consensos concretos que puedan ser ya discutidos prontamente en la Asamblea Legislativa.

Consideraciones en torno al Diálogo Nacional para la Reactivación Económica

H.L. Héctor Alemán E.

Quiero iniciar diciéndoles que lo que voy a plantear no son conclusiones. Ustedes serán privilegiados, porque sabrán lo que solo manejamos, en este momento, quienes estamos en la mesa de negociación. Lo cierto es que hay un esfuerzo importante por los partidos políticos, el gobierno, los sectores económicos organizados, la Cámara de Comercio, el CONEP, que representan a todas las organizaciones empresariales del país. Este esfuerzo se inició formalmente el día 18 de octubre del año pasado, producto de una invitación que hicimos para que el país hiciera un alto y nos sentáramos a discutir los temas mas urgentes, sobre los cuales la población demanda su tratamiento y solución.

Me tocó personalmente cumplir la misión encomendada por mi partido, al asistir el 29 de septiembre del año pasado a la Convención del Partido Arnulfista y proponer, de manera formal, a la Presidenta de la República y al Partido en el gobierno, que hiciéramos ese alto y al más alto nivel nos sentáramos a discutir en un diálogo nacional abierto los problemas nacionales. La Presidenta inmediatamente se mostró de acuerdo y el 18 de octubre se iniciaron las sesiones del Diálogo Nacional.

No ha sido fácil para quienes estamos en la mesa, primero encontrar un ritmo de trabajo adecuado y segundo, ponernos de acuerdo en los temas prioritarios. Establecimos un mecanismo de trabajo en el que compartíamos las sesiones en dos mesas: una técnica y una de decisión política. Pero lo importante es que hemos logrado garantizar un debate en el que los temas van madurando. A veces se inicia un tema a nivel de la mesa política y decidimos enviarlo, para su

tratamiento previo o su maduración, a la mesa técnica; en otras ocasiones se originan temas en la mesa técnica que luego de su maduración llegan a la mesa de decisión política. Mediante este mecanismo hemos abordado los temas mas importantes que el país en este momento reclama su atención.

Cuando llegamos a la mesa, hicimos un planteamiento central que voy a resumir, sólo para ubicarlos en el contexto de lo que ha sido el diálogo. Nosotros planteábamos en primera instancia que era necesario el tratamiento del tema de la corrupción, para que surgieran ideas que den un mensaje claro a la población de que el país puede funcionar sin que el fantasma de la corrupción estuviese presente en casi todos los actos públicos y privados de nuestra sociedad; así como ir analizando la corrupción como un tema profundo y un mal endémico de nuestras sociedades y reconociendo la necesidad de legislar para que pudiésemos ir venciendo este flagelo que tiene nuestra sociedad. Para entonces, el 18 de octubre, el Pacto META había presentado a la Asamblea Legislativa, el Proyecto de Ley de Transparencia que fue aprobado a principios de diciembre del año pasado y hace poco sancionado por la Presidenta de la República.

También planteamos la necesidad de abordar los temas de seguridad pública y modernización del Canal, como otros de los dos grandes temas que el país debe consensuar para que, mediante políticas de Estado, sean temas que la sociedad pueda, con tranquilidad, estar segura de que se tratan sin improvisación y con la adecuada previsión que implica el tratamiento de la modernización del

Canal por una parte y la seguridad pública del país, problemas que, por primera vez, Panamá debe resolver de manera integral en términos de todo su territorio y bajo su única y exclusiva responsabilidad.

En este tema cabe recordar que existe un acuerdo entre los partidos políticos que se resume en un Decreto Ejecutivo que establece las bases de la seguridad nacional y que hoy, más que nunca, cobra vigencia. Cuando hemos escuchado que a propósito de la situación colombiana, la Presidenta de la República ha convocado al Consejo Nacional de Seguridad, hoy tiene una posibilidad de abordar este tema con mayor éxito, en tanto existe esta perspectiva de lo que deben ser los parámetros para abordar la seguridad pública del país.

Además, hay una serie de proyectos importantes que han sido abordados de manera parcial algunos, otros con mayor profundidad en el diálogo nacional y que van dirigidos fundamentalmente a la reactivación económica y a la solución de problemas postergados durante mucho tiempo. Ellos son, sin orden de prioridad, los siguientes:

- La solución del problema del IDAAN.
- La definición del Plan Estratégico para el Desarrollo de algunas áreas especiales económicas, como es el caso del futuro de Howard, atendiendo fundamentalmente a la solución del régimen laboral especial que se está planteando para proyectos de esta naturaleza.
- La autopista Panamá – Colón.
- El Centro Multimodal de Colón, que en ese momento no era Ley de la República y estábamos planteándolo como uno de los grandes proyectos importantes para el país; incluso anotamos el hecho de que en la Comisión de Comercio se había recomendado retirar el proyecto para que estas observaciones fuesen tomadas en cuenta por el Ejecutivo y, en esas reuniones iniciales del Diálogo Nacional, se le sugería al Gobierno atender las recomendaciones que hacía la Comisión de Comercio en ese momento.
- El segundo puente sobre el Canal, cuya

concepción inicialmente era abordar este tema a través del mecanismo de concesión administrativa, sin embargo, lo que posteriormente se ha producido es una licitación.

- El Proyecto de Irrigación para el Arco Seco, en las Provincias Centrales es urgente y aparece en todos los presupuestos nacionales, pero nunca se ejecuta.
- El tema de los CERPAN, también fue objeto de discusión en la mesa del diálogo en su momento.
- La necesidad de un mecanismo para agilizar el pago de las cuentas del Gobierno, que llegan a alcanzar tal nivel de retraso, que se convierten en un obstáculo de la activación económica del país por las consecuencias que esto genera en las empresas.
- La suspensión de los aumentos de tarifa del servicio de energía eléctrica.
- La creación de una instancia ejecutiva de alto nivel para celebrar proyectos de inversión del sector privado, fundamentalmente en las áreas revertidas, puertos y en materias de telecomunicaciones.
- La descentralización y fortalecimiento de la economía de los gobiernos locales, analizado alrededor del Proyecto de Ley que se encuentra en la Asamblea Legislativa.
- La elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral del Barú, plan que fue elaborado por el Movimiento de Baruenses Unidos que está siendo analizado en su totalidad.
- La elaboración del Plan Estratégico para la Reactivación Económica del Interior, plan que fue formulado por APEDE, el que también está siendo examinado.
- La revisión de la política energética para promover la inversión privada en la generación de electricidad con fuentes de energías no renovables.
- La revisión del tema de la Ley de la ARI para ajustar su administración a las nuevas circunstancias que hay en desarrollo de ese sector

del país. Aquí se inscribe también la propuesta que hizo el Gobierno para encontrar alguna fórmula que pudiera, mediante el uso de tierras del área revertida, a través del mecanismo de dación en pago, para facilitar el desarrollo de algunos macroproyectos importantes.

- .. El tema presupuestario, que ha sido un planteamiento en el que hemos insistido fundamentalmente, nosotros en el PRD, tema que incluso fue objeto de un debate de aproximadamente mes y medio, porque el gobierno insistía en que discutiéramos la Ley del Fondo Fiduciario y nosotros insistíamos en que no estábamos de acuerdo con discutir dicha Ley si primero no se discutían los temas presupuestarios y algunas garantías de que los recursos que pudiesen liberarse, como resultado de las decisiones que tomemos frente al Fondo Fiduciario, para que no se drenaran después en la Ejecución Presupuestaria.

- La venta de las acciones de empresas privatizadas, también es un tema que se sigue considerando en el diálogo.

- .. El turismo, sobre el cual vimos y analizamos el plan maestro de turismo del país con las consecuentes recomendaciones que han surgido y que ya se están aplicando en este sector.

- .. La inclusión de nuestro país en las listas negras en varios países y varias organizaciones de países supuestamente desarrollados. Este fue un tema que también se abordó de inmediato, y se hicieron recomendaciones que el gobierno está implementando en este momento.

- La interconexión económica internacional, es decir, las opciones que Panamá tiene en este proceso de globalización y de integración económica regional y subregional. Este es un tema que todavía no logra concreción, pero sí conocimos a profundidad de las gestiones que están haciendo de la negociación del Tratado de Integración con Centroamérica, las negociaciones bilaterales con El Salvador, con Nicaragua, entre otros, la actual negociación comercial que hay con México.

- .. Las posibilidades de un fast track con Estados Unidos, sobre el que la Presidenta hace poco se ha pronunciado, y ya hay la decisión de iniciar conversaciones al respecto.

- .. Y los temas económicos, tales como nuestra situación en la Organización Mundial del Comercio, etc., los cuales han sido llevados a la mesa y ordenados en una matriz que nos ha permitido evaluar, mediante un mecanismo de opinión de todos los sectores, cuáles de estos resultaban ser prioritarios en la mesa de negociaciones. El tema financiero fue el que la Mesa adoptó como prioritario para su definición, comprendiendo que el país debe dar garantías plenas de un ordenamiento de su situación financiera, como condición previa para el desarrollo de otros proyectos.

Este debate ha demorado más de cuatro meses y nos llevó a concluir en la necesidad de analizar de tres borradores de proyectos, que son los que en este momento se están analizando en la Mesa del Diálogo Nacional, en la que prácticamente se ha producido un consenso de un 80%, salvo la opinión de los trabajadores que han estado participando, quienes han opinado y aportado por medio de su equipo. Ellos han solicitado una última evaluación integral de los tres proyectos que será en el día de mañana, en un Consejo de Delegados de CONATO; y, salvo la opinión final de los trabajadores, en el resto de los integrantes de la mesa se ha producido un consenso más o menos como de un 80%. Hay algunas cosas que todavía merecen algo de discusión, principalmente en los aspectos técnicos de estos tres proyectos que hemos analizado.

El primer borrador es el Proyecto "Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 5 del 25 de febrero de 1993, "Por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos". Este proyecto tiene la intención de facilitar la realización de Macroproyectos sobre la base del mecanismo de dación en pago. Esta figura sería utilizada

parcialmente en los bienes revertidos administrados por la ARI para la realización, por ejemplo, de algunos proyectos como:

- La autopista Panamá – Colón
- El saneamiento de la Bahía de Panamá
- La Ciudad Gubernamental
- La ampliación de la carretera Interamericana en algunos de sus tramos
- Proyectos de vivienda de interés social para los trabajadores y la población en condiciones de pobreza
- El tren ligero para el área metropolitana
- Y la inversión en salud y educación en los corregimientos de extrema pobreza de manera prioritaria y en la sistematización o la tecnificación cibernética de todas las escuelas públicas del país.

Estos proyectos han sido listados y son susceptibles de desarrollarse mediante este mecanismo de dación en pago total o parcial. Esto significa que si una empresa o un grupo de empresas está interesada en la realización de algunos de estos proyectos, debe entrar en negociación con el Gobierno, el que puede dedicar como pago total o parcial del costo de la realización de estos proyectos, áreas o terrenos del área revertida que, de acuerdo con el proyecto también, una vez efectuada esta dación en pago, quienes se hayan beneficiado de ella tienen la responsabilidad de su ejecución.

Este mecanismo podría ayudar en dos vías a desarrollar el país: por una parte la concreción de un macroyecto importante y por otra, el desarrollo de las áreas revertidas en proyectos importantes; ya que lo que pretende la ley es que se garantice que estos terrenos no queden ociosos, sino que también inmediatamente impliquen desarrollo, empleo y que haya la posibilidad de que estos terrenos sirvan para ese doble propósito.

El segundo plan que se ha analizado es el proyecto que establece tope sobre los niveles de

endeudamiento público y de gastos públicos de funcionamiento. Este proyecto tiene la intención de garantizar que en el funcionamiento presupuestario y en el manejo de las finanzas del país, podamos tener la certeza de que los recursos van a ser utilizados en inversiones necesarias para el país y no vayan por ninguna razón a drenarse, ya sea en mayor endeudamiento externo del país o en aumento del gasto del sector público. Esta es una condición fundamental para el reordenamiento de las finanzas públicas, porque de nada vale que podamos dotar de recursos al país, si estos corren el riesgo de aumentar la deuda externa o el gasto público. Esta es una medida saludable desde el punto de vista financiero y fiscal, como política de Estado, para dar pasos hacia un manejo adecuado de nuestras finanzas. La fórmula es bien sencilla: se establece una relación Deuda – Pública Total a Producto Interno Bruto Nominal del 50%, es decir, que en ningún momento la deuda pública puede crecer más del 50% del crecimiento del Producto Interno Público Nominal del país. Mediante esta premisa, se desarrolla el proyecto de ley, garantizando los controles necesarios para posibilitar estas relaciones en el manejo de la deuda pública panameña y la deuda externa.

Este mismo cálculo sirve también de base para los efectos del endeudamiento público; es decir, esta relación se aplica para el cálculo de hasta dónde el gobierno puede manejar sus gastos, utilizando como datos para este mismo cálculo los que se computen a los doce meses, terminados el 30 de junio de cada vigencia fiscal. Este cálculo debe ser hecho por la Contraloría General de la República, lo cual es un mandato a dicha institución que en este momento no lo hace, pero que ya se está preparando para realizar este cálculo y ofertarlo al país, de tal forma que al 30 de junio, que es cuando se hace el corte del presupuesto, se pueda tener el dato exacto que pueda servirnos para el cálculo de estas mediciones que nos den garantías de un control del gasto público y de un tope del endeudamiento.

Finalmente está planteado el tema del Fondo

Fiduciario para el Desarrollo. Hay una fórmula que se ha madurado en la mesa técnica, y que logró el consenso de todas las partes, salvo del criterio pendiente de los trabajadores. Es importante destacar que nos hemos puesto de acuerdo, desde el primer día, en la Mesa del Diálogo en que las decisiones tienen que ser por consenso; si no hay consenso, no hay decisiones; esto nos ha obligado a acercarnos y a ceder. El primer día los trabajadores plantearon que no se podía utilizar un centavo del Fondo Fiduciario para el pago de deuda externa y que la totalidad de esos fondos debían invertirse en proyectos sociales, que atiendan la solución de los problemas de la población. En el otro extremo había quienes planteaban que se debían tomar los 1,200 millones de balboas para cancelar deudas, mejorar la imagen financiera del país y seguir adelante; sin embargo, al final se ha producido una especie de híbrido entre todas las posturas en el diálogo que plantea lo siguiente:

- La utilización de hasta 200 millones de balboas en obras de infraestructura debidamente identificadas y de generación masiva de empleo;
- La utilización de hasta 600 millones de balboas con el propósito exclusivo de retirar deuda, es decir cancelar deuda pública externa a través del mercado secundario de capitales.
- Y el resto, por 400 millones de balboas, deberá invertirse en depósitos a plazo fijo en bancos nacionales, en bonos con garantías hipotecarias de vivienda, en bonos de emisiones multilaterales; es decir, en la compra de bonos de la deuda panameña. Pero el Fondo retiene estos bonos, de tal forma que el Fondo no desaparece sino que se

mantiene no solo con el capital de 400 millones de balboas y los intereses que eso signifique, sino también dando al Fondo los recursos provenientes de las ventas de las áreas revertidas y de otras transacciones, que están previstas en la ley.

Esta es la fórmula a grandes rasgos que está planteada. Por supuesto que el proyecto de ley desarrolla el detalle y los aspectos inherentes a estos tres rubros.

Pensamos que al país le conviene y le interesa que haya un acuerdo en torno a estos proyectos y por ello hemos puesto lo mejor de nuestra capacidad, los mejores cuadros técnicos de nuestro partido, a trabajar durante más de cuatro meses en el Diálogo Nacional. Pienso que estas medidas son necesarias para que el país inicie el proceso de reactivación económica, dé paso a una reorganización adecuada de las finanzas públicas y pueda empezar un mecanismo permanente de adecuación de nuestra legislación tributaria y financiera a patrones de mayor eficiencia que nos ponga en capacidad de dar saltos cualitativos al desarrollo. Por eso, nosotros deponiendo cualquier tipo de interés político transitorio, incluso empinándonos sobre este clima de sospecha generalizada que hay contra los políticos y contra la política en este país, hemos mantenido una actitud de perseverancia, permanencia y de aporte en la Mesa del Diálogo Nacional. Esperamos que los trabajadores puedan discernir objetivamente en su Consejo de Delegados en torno a estos proyectos y, si eso fuese así, serían algunos de los que estaríamos tratando con prioridad a partir del 1º de marzo en la Asamblea.

La seguridad jurídica y el desarrollo económico

Magistrado Adán Arnulfo Arjona

Presidente de la Corte Suprema de Justicia

La crucial y decisiva importancia que tiene la calidad del sistema judicial de un país en relación con los niveles de crecimiento, bienestar y desarrollo económico, no es en realidad un tema nuevo, ya que como bien apuntó en su oportunidad Adam Smith, en su clásica obra Ensayos sobre la Naturaleza y las Causas de las Riquezas de las Naciones, “el comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un Estado que no disfruta de una administración regular de la justicia”. Nos dice Adam Smith que “donde el pueblo no se siente seguro de la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no están amparados por la ley, el comercio y la industria no pueden prosperar, ni progresar en ningún Estado donde haya un cierto grado de confianza en la justicia”.

Las ideas expresadas por este conocido fundador de la Economía Política han cobrado en los últimos años un inusitado vigor, debido fundamentalmente a la dramática y profunda reestructuración que ha experimentado la economía mundial y que ha dado como resultado un sistema económico interdependiente, que ha erigido al mercado como el epicentro de casi toda la vida social, y que busca a través de políticas de liberación y apertura comercial que las economías nacionales se integren progresivamente cada vez más al comportamiento de los mercados, antes que a las políticas económicas gubernamentales.

La economía que promueve la tendencia globalizadora presenta dos notas dominantes:

1. La desregulación que restringe la capacidad de los Estados nacionales para influir en el curso de la actividad económica; y

2. La desterritorialización de las operaciones comerciales que se manifiestan en forma elocuente a través de complejos instrumentos de ingeniería financiera que permiten situar capitales en distintos puntos del globo, eludiendo así las regulaciones fiscales, laborales o ecológicas de los Estados nacionales.

El fenómeno de la mundialización de la economía también ha dejado sentir sus efectos en el ámbito político, al reducir y reorientar el papel que le corresponde jugar al Estado en la vida de los pueblos. En este sentido, hay que reconocer que la globalización nos ha dejado como saldo una sensible reducción de la capacidad de influencia que las autoridades políticas pueden ejercer en el devenir económico. No le falta razón a quienes sostienen que en la globalización, el Estado-Nación ha cedido su poder desde los gobiernos hacia las empresas que participan en el mercado internacional y que son estas últimas las que en definitiva determinan, según sus beneficios, el curso de las inversiones y actividades económicas. Es impactante a este respecto el señalamiento de quien ha apuntado que hoy en día, es posible quizás que tengan más poder los gerentes de los fondos de pensiones, que un día deciden abandonar un país y limpiarlo de capitales, que los diputados del partido que gobiernan en esa nación.

Es así que en medio de todo este entorno vertiginoso, las crecientes necesidades e insatisfacciones socioeconómicas y el imperativo anhelo de alcanzar altos niveles de desarrollo y competitividad, están reclamando la presencia de una acción gubernamental más eficaz y transparente. La obtención de este grado de competitividad económica, que pueda hacer viable un crecimiento en los niveles de bienestar y desarrollo, requiere indispensablemente de instituciones sólidas e independientes, capaces de producir elevados niveles de confianza de parte de los ciudadanos y de los agentes económicos. Es allí donde resulta urgente que el país cuente con un sistema judicial confiable, competente, ya que este elemento, como he señalado, resulta indispensable a la hora de mejorar la competitividad internacional del país. Es prácticamente imposible, concebir un verdadero desarrollo nacional sin que exista un sistema judicial independiente, confiable, ágil y eficaz para enfrentar los nuevos desafíos que nos genera la globalización.

Tradicionalmente, los jueces hemos estado

marginados en las discusiones sobre las políticas públicas de desarrollo, circunstancia que ha dificultado, entre otros factores, el cumplimiento de los objetivos que la sociedad espera de su sistema judicial. Afortunadamente, esta situación está cambiando y hoy en día parece claro que si no existe un sistema judicial que asegure el cumplimiento de los contratos, penalice su incumplimiento, proteja los derechos y vigile el libre estacionamiento y acceso de los mercados, el país no tendrá inversión, empleo, bienestar y crecimiento.

El predominio de las consideraciones económicas que caracterizan nuestro tiempo, hace necesario, por tanto, incorporar una perspectiva económica, a la reflexión de los temas jurídicos desde la visual económica, para que el sistema social cumpla su propósito básico de crecimiento e intercambio eficiente. Es preciso que exista un marco jurídico que fije horizontes de claridad a mediano y largo plazo.

La incertidumbre y la inestabilidad son antagónicas con la prosperidad en las economías de mercado; los sistemas legales tienen que cumplir el rol de establecer las reglas y los mecanismos, mediante los cuales los individuos hacen aplicables y exigibles sus derechos. Esto significa conocer tanto las reglas relativas a los contratos como las formas de castigo y compensación en caso de incumplimiento.

Una investigación realizada en el año de 1988, por el profesor Scully, mostró que países con buenas instituciones jurídicas resultaron dos veces más eficientes y crecieron tres veces más rápido que naciones con instituciones jurídicas de pobre desempeño. Los estudios científicos señalan la estrecha relación que existe entre el sistema de resolución de conflictos y la economía de un país. Si el sistema de resolución de conflictos es deficiente, de poco servirá que el marco normativo sea ejemplar, pues las personas no podrán apoyarse en él para regular sus conductas. Es por ello que no hay duda que la modernización y reformas del sistema judicial tiene una inestimable importancia en el análisis económico del Estado.

Quienes se han ocupado en examinar profundamente la relaciones que existen entre un poder judicial ineficiente y la actividad económica en general, han identificado que este factor origina graves perjuicios sobre los siguientes rubros:

1. Sobre las decisiones de inversión, por cuanto

que la existencia de trámites judiciales lentos, aumenta los riesgos de las inversiones, decrece los rendimientos y hace necesarias fórmulas contractuales más complejas y costosas.

2. El desarrollo del mercado de capitales, en tanto que la protección legal de los inversionistas, que deben gozar precisamente de claridad, los induce a evitar la toma de decisiones en la adquisición de instrumentos financieros, todo lo cual afecta desfavorablemente el tamaño y desarrollo de los mercados de capitales.

3. La ineficiencia en la asignación de los recursos en la economía, lo cual provoca distorsiones, pues las empresas prefieren contratar servicios más caros, pero que no les representen problemas jurídicos, con el fin de evitar hasta donde sea posible la intervención de la rama judicial. Es una noción universalmente compartida, que la inversión requiere estabilidad y seguridad jurídica para su adecuado desenvolvimiento.

Nuestro país, a través de la Ley 54 del 22 de julio de 1998, consagró un conjunto de reglas y medidas encaminadas a brindar estabilidad jurídica a las inversiones que se realizaran en actividades turísticas, industriales, mineras, agroforestales, telecomunicación, construcción, entre otras, con el propósito de dar concreción a esa estabilidad y seguridad que el Estado ha prometido a los inversionistas. Para todo ello, es preciso contar en el país con un sistema judicial independiente, confiable y eficaz; sin embargo, la justicia no siempre cuenta con las condiciones apropiadas para dar cumplimiento cabal a esta delicada misión que se le ha confiado. En no pocas ocasiones, el desempeño del sistema judicial es el resultado de factores que escapan por completo del control de los organismos rectores del sector. Es así que, un elemento de relevante importancia es el guarda relación con la denominada inflación normativa, que tiene su manifestación más elocuente en la constante expedición de leyes y reglamentaciones, que colocan al operador judicial en un permanente rezago, en cuanto al conocimiento del parámetro jurídico que debe aplicar para la solución de una controversia sometida a sus consideraciones. Este fenómeno de la inflación normativa, que genera indudables efectos perjudiciales sobre la seguridad jurídica, da como resultado problemas muy concretos en el plano judicial a saber:

1. Dificultad en interpretar las leyes o normas concebidas en términos excesivos o poco claros.

2. Coexistencia de jurisdicciones y competencias superpuestas sobre materias idénticas. Si el sistema judicial es el llamado a dotar de certidumbre y protección los derechos de los ciudadanos, es evidente que se requiere que el tema de la justicia sea colocada como una de las más altas prioridades en la agenda nacional.

Las disfunciones económicas que origina un deficiente sistema judicial, como las que he señalado, altos costos de transacción asociados al desconocimiento de las normas legales, dilación en la respuesta judicial, para obtener la garantía o reconocimiento de un derecho y el grado de impredecibilidad de las decisiones, solo pueden superarse si todos los integrantes de la Nación, ofrecen su concurso para que pueda efectivamente cristalizarse esta transformación.

Es importante reiterar el concepto de que la justicia no es un asunto de exclusiva incumbencia de jueces y abogados, sino que involucra a la gente y a la sociedad en general. La reforma judicial que garantizará óptimos niveles de seguridad jurídica a las inversiones, dependerá del grado de compromiso y apoyo que reciba de todos los componentes de la vida nacional. Los valores estratégicos que resultan imperativos rescatar y fortalecer para el éxito de esta causa son, a mi juicio, los siguientes:

1. Un renovado esfuerzo por preservar el respeto y el acatamiento a la ley por parte de los distintos integrantes del conglomerado social.

2. Un firme y decidido compromiso para fortalecer y proteger la independencia de los jueces, a fin de que se les otorgue a éstos un ámbito de decoro que les impida ser víctimas de presiones sectoriales, que afecten la objetividad y serenidad de sus decisiones.

3. Una política institucional definida y transparente por parte del Órgano Judicial. Estamos en el empeño de construirla para alcanzar estándares de calidad, confiabilidad y eficiencia, para estar precisamente en condiciones de cumplir con la responsabilidad que se le ha delegado.

Es por ello que, como reflexión final, siento que para garantizar una adecuada tutela de la seguridad jurídica

en esta justicia del siglo XXI, es preciso que el sistema judicial experimente una profunda transformación, con el propósito de adquirir algunos de los siguientes atributos y funciones:

1. La justicia de este tiempo tiene que ser eficiente y eficaz, para cumplir con prontitud las demandas que formulan los integrantes del conglomerado social. No bastará con cumplir formalmente con las actividades asignadas a la justicia, sino que esta tendrá que estar centrada en la consecución de resultados y de respuestas efectivas hacia quienes demandan sus servicios. Y para dar respuestas idóneas a los requerimientos de la sociedad, la justicia tiene el imperativo de cifrar su acción institucional sobre las tres nociones cardinales que hemos destacado como propósito de nuestra administración: eficacia, integridad y rendición de cuentas. De manera que evitemos que ella continúe erosionándose en la estimación comunitaria como un instrumento civilizado de solución de conflictos.

2. La justicia de este tiempo debe tener una mayor vocación y compromiso, para brindar una solución sustantiva a las controversias, dejando a un lado la inveterada práctica del formalismo, que en muchas ocasiones sirve de refugio para no encarar los conflictos. La justicia también tiene que esmerarse para legitimar democráticamente sus decisiones, de forma que cuente con un mayor respaldo en los agregados sociales. No podemos perder de vista que en esta centuria, más que en ninguna otra, el éxito y el cumplimiento de la ley, dependerá en alguna medida de la calidad y confianza que inspiren los jueces.

3. La justicia de este tiempo tiene que desplegar su actividad con una óptica global y no local, ya que debido a la interdependencia que impera en el plano internacional, cada vez se requiere que nuestro local tenga la necesidad de aplicar con pleno conocimiento los instrumentos internacionales para darle solución a diversos conflictos.

En suma, la justicia de este tiempo tiene sobre sí la delicada función de ser un efectivo instrumento propiciador de confianza y cohesión social y deberá convertirse en un insustituible promotor y defensor de los valores de la paz, solidaridad, equidad y libertad en nuestra sociedad.

Palabras de Clausura

Licdo. José Gómez Núñez

Secretario General de la Asamblea Legislativa

La economía en muchas ocasiones se asemeja a la política. Cada maestro sale con su librito y pretende interpretar a su antojo y conveniencia las cifras y condiciones particulares que se puedan presentar en un momento dado. Esta situación la observamos constantemente y puede inducir a gobernantes desprevenidos a tomar decisiones infundadas que traerán como resultado, situaciones de crisis y, en muchas ocasiones, graves daños en el desarrollo de las actividades productivas del país.

A través de nuestra corta historia hemos observado toda clase de políticas económicas que ha adoptado al Estado panameño. Primero, fueron las políticas proteccionistas que durante muchas décadas mantuvieron a nuestro país con una cierta, pero ilusoria estabilidad. Una vez agotado el modelo, expresión muy convenientemente utilizada por algunos economistas, se procede a una política de sustitución de importaciones; luego se pasa a otra de liberación de mercados; y por último, nos tienen en la conocida e igualmente peligrosa globalización, con los famosos TLC.

Sin menospreciar el valor y el aporte que en su momento cada uno de estos modelos pudo tener, sí resulta preocupante el hecho de que, en muy contadas oportunidades, hemos conocido el modelo “my name is Panama”, y en su lugar nos hemos encontrado históricamente con algunos gurús criollos, que corren entusiasmados y nos traen bien preparados y empaquetados tipo “big mac”, la receta que ha de solucionar todos los problemas en la Nación durante las próximas décadas y que solo es cuestión de meses para que la economía arranque y tenga el despegue; lo que nunca nos dicen exactamente es hacia dónde es el rumbo tan anhelado. Otro de los gurús criollos, con un poco más de pudor, nos habla de los ajustes estructurales que debemos hacer a muy corto plazo, antes de entrar a navegar en ese mar de leche y miel, pero resulta que, luego de transcurridos varios años, el enredo en que nos han metido es de tal magnitud, que se nos olvida de qué estructuras nos hablaba el tal señor y mucho menos el tiempo que durará este ajuste.

Estoy convencido de que ustedes, luego de haber escuchado las valiosas intervenciones que se dieron durante estos días, estarán de acuerdo conmigo en que

lo que la Nación necesita son recetas sencillas, pero con planteamientos sinceros. Existen en nuestro medio excelentes profesionales de las Ciencias Económicas, quienes nos pueden ilustrar, como en efecto lo han hecho, y guiar por los mejores caminos, pero este nuevo sendero que debemos recorrer requiere hablar otro idioma que para muchos resulta un tanto difícil. Se trata de hablarle a nuestro pueblo con la verdad, la verdad dura, la de los sacrificios que se tienen que hacer, del trabajo, del ahorro, de la honestidad y transparencia en todos los ámbitos del quehacer nacional, de la solidaridad humana, etc.

Para concluir, quiero compartir con ustedes las palabras que un panameño ilustre, durante los primeros años del nacimiento de nuestra República, expresó ante la Asamblea Nacional las siguientes consideraciones: Decía este ilustre señor, que “su política es de género moderno y conduce a romper con los antiguos métodos y a crear en la Patria panameña objetos de su culto, situación sana y fecunda, el imperio de la ley y de la moral política, el predominio indiscutible de la opinión pública expresada por medio de sufragio libre y puro, honradamente contado y escrutado. La política de género chico, la odiosa intriga, el villano soborno es política indigna y que repugna, porque rebaja y humilla y porque causa, a la larga, la ruina del infortunado que la emplea como medio de victoria. Yo no la entiendo y no quiero aprenderla, tengo fe en la grande y liberal y generosa, la que une a los buenos, los fortifica y levanta para servir a la Nación con fervor desinteresado”.

Esas palabras las pronunció Pablo Arosemena, y creo que tienen una vigencia hoy día, quizás más que nunca.

Agradezco en este momento a los señores expositores que nos dieron tan importantes planteamientos y lineamientos; a todos ustedes que con dedicación y esfuerzo han estado compartiendo estos días aquí en este Foro, por su participación y los aportes que hicieron. Lo que sí ha quedado demostrado como algo positivo es que, precisamente, este tipo de actividades debemos repetirlas con más frecuencia, para que nuestra Institución se proyecte hacia la comunidad con la calidad y la entereza que requieren los tiempos y que estoy seguro que ustedes, como profesionales, sabrán darle a la Nación panameña.

Resumen de las exposiciones del Foro sobre La Situación Económica del País y sus Perspectivas

(18 al 22 de febrero de 2002)

MBA. Merino Ábrego R.

Secretario Técnico de Asuntos Económicos

Como se observa en el contenido del programa, en los cinco días de duración de este evento académico hemos tenido prácticamente un promedio de cinco expositores por día. Se podría decir que se han desarrollado cuatro grandes temas, sobre los cuales me voy referir en los aspectos más puntuales de las ponencias de cada uno de los conferencistas.

El lunes 18 de febrero, el tema desarrollado fue: "Análisis y visión de la economía nacional". Todo análisis, en términos económicos y administrativos, involucra un diagnóstico, por medio del cual se busca establecer qué es lo que está pasando actualmente con las estructuras del sistema económico y su coyuntura; es decir, en el momento actual con respecto al desempeño de la economía nacional. En cuanto al concepto de visión de la economía, este se refiere a cómo se proyecta o qué perspectivas tiene la economía nacional y cuáles sus potencialidades de crecimiento.

El martes 19 de febrero, el tema general tratado fue sobre la Política Fiscal y el Sistema Tributario, o sea, el aspecto de los recursos, los tributos e impuestos y los ingresos fiscales; es decir, la variable crítica para que el Estado funcione, la que indica si dispone o no de recursos financieros, si tiene o no ingresos o financiamiento para sus operaciones. Es por ello que el martes, se trató el tema de Reforma Tributaria, Simplificación y Modernización Tributaria y el Tratado de Intercambio de Información Tributaria Panamá – Estados Unidos. Igualmente, se desarrolló el aspecto de Política Comercial y el rol que desempeñan la CLICAC y el Ente Regulador de los Servicios Públicos en el funcionamiento del mercado, ya que el Estado para lograr los fines que persigue, tiene que trabajar con políticas económicas, entendidas estas como el ejercicio del poder en manos del Estado, del sector político en el Gobierno, tratando de orientar el desempeño económico hacia resultados,

logros u objetivos que se deseen realizar en el sistema económico.

El miércoles 20 de febrero, se trató el tema "Canal de Panamá, las Áreas Revertidas y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo", teniendo en cuenta que el Canal de Panamá y dichas áreas son recursos muy importantes que tienen una incidencia fundamental en nuestra economía. También se trató la posible selección de Panamá como sede permanente del Área de Libre Comercio de las Américas.

El jueves 21 de febrero, se retornó al tema de la Política Fiscal-Presupuesto y Gasto Público, Endeudamiento y Riesgo País. Se enfatizó en este día el lado del gasto público, o sea, los destinos o usos que el Estado o Gobierno le da a los recursos o ingresos recaudados. Igualmente en este día se incluyeron dos presentaciones, una sobre la experiencia del Representante del Banco Interamericano de Desarrollo como funcionario en dicho organismo internacional, así como una de la Procuradora de la Administración, quien nos habló sobre el tema "Corrupción, Democracia y Ética". Finalmente, el viernes 22 de febrero, se trataron otros aspectos muy importantes, tales como: "Avances del Diálogo Nacional por la Reactivación Económica", así como la "Seguridad Jurídica en Panamá".

Todos estos temas brindan un marco general de conceptos para que, en nuestra labor cotidiana como asesores técnicos, tengamos en cuenta cuando nos llegan los anteproyectos de ley, que en realidad uno de los objetivos más importantes del Foro es capacitarnos para el desarrollo de nuestro trabajo.

La participación del Ministro Norberto Delgado se centró en varios puntos importantes: La tasa de crecimiento económico del año 2001 fue de 2.7% y al cierre del año prácticamente la economía no ha crecido, pues está en un 0.3%, cifra de crecimiento económico

preliminar que nos ubica en un estado de desaceleración y prácticamente de recesión. También el Ministro hizo énfasis en que los sucesos del 11 de septiembre afectaron las exportaciones panameñas que estaban creciendo a un 6% antes de este evento y prácticamente concluyeron al cierre en un 3.8%. En el desempeño económico de nuestro sistema, hay que tomar en cuenta dos aspectos: el externo y el interno. En el externo, nuestra economía está muy ligada a Estados Unidos de América, país donde hay desaceleración, así como a Japón y a Europa, cuyas economías lo están haciendo bien, pero les hace falta más dinamismo. A nivel interno, resaltan situaciones como el alza de los precios del petróleo, el retiro de las bases estadounidenses, la terminación de algunos megaproyectos, puertos, hospitales, carreteras públicas y privadas, así como los corredores, que impulsaron la economía en algún momento y ahora le han reducido esa tasa de crecimiento.

En cuanto a política económica, el Ministro Delgado resaltó que el Estado hace un esfuerzo para mantener un cuadro macroeconómico fiscal estable, un manejo sano de la deuda externa y que en el diálogo nacional se están tratando tres temas importantes: Fondo Fiduciario para el Desarrollo, Reforma Tributaria y Simplificación Tributaria y uso de las Áreas Revertidas. Se vislumbra, según el Ministro Delgado, un año 2002 con optimismo que podría resultar en un segundo semestre del año 2002 con buen nivel de desempeño, ya que se prevé un crecimiento de la economía entre el 1% y el 1.5% con una inflación estimada de 0.5%. Hizo mención también de megaproyectos por aproximadamente B/. 2,400 millones en los próximos años, entre los cuales están, entre otros, el segundo puente sobre el Canal, la construcción de la represa Estí, la línea de transmisión Guasquita-Panamá, varios Centros Comerciales en la ciudad de Panamá y el Museo Acuario del Mundo.

El Economista, Licdo. José Galán Ponce, inició su exposición hablándonos de una variable que no está en los modelos económicos, la cual es el miedo, que es como un virus al que se enfrenta actualmente la economía mundial, o sea, terrorismo económico. El expositor Galán Ponce, nos habló de ese nuevo virus que plantea incertidumbre en el desarrollo de la economía internacional. Hay desaceleración, prácticamente por los mismos factores que señaló el Ministro Delgado, tales como el retiro de las bases militares y la terminación de grandes proyectos. Nos habló de un período político muy

prolongado que se extiende desde el referéndum sobre la reelección del Dr. Pérez Balladares y que continúa hasta la actualidad, lo cual ha entorpecido o distraído esfuerzos de la sociedad panameña para enfrentarse a otras decisiones en el desarrollo de su economía. A lo anterior, hay que agregar la situación de que el gobierno actual no reconoció oportunamente ni la crisis fiscal ni la recesión económica. Para el año 2002, de haber un reapunte económico, sería a finales del año. Sin embargo, planteó que los empresarios debían hacer presupuestos optimistas, pero siempre trabajando con un plan B, que es plan de contingencias para el caso de que lo primero no resulte; por otra parte, hay que considerar que las presiones externas son inevitables y la situación fiscal puede seguir estrechándose progresivamente.

En cuanto a las Finanzas Públicas, el expositor estimó el déficit en 2% del Producto Interno Bruto para el año 2001, mientras que otros analistas independientes habían estimado hasta un 3.5%. Igualmente, sostuvo que el déficit de este año se había sufragado con dos fuentes importantes de ingresos no recurrentes, que son: el Fondo Fiduciario, del que se utilizó parte del propio capital y, por otra parte, se incorporaron ingresos provenientes de la operación que se hizo por Unión Fenosa por B/. 58.0 millones. Para el presupuesto 2002, el economista Galán Ponce indicó que el déficit, según su estimación, estaba en B/.364 millones, lo que equivale a 3.5% del Producto Interno Bruto y que prácticamente el Gobierno tenía que hacer una operación de racionalización del gasto público, de lo contrario se iba a generar un alto nivel de endeudamiento en los dos años consecutivos, lo cual iba a traer un desmejoramiento en la calificación del riesgo país. También nos habló del desempleo, que es un problema sumamente grave que hay que atender en la economía panameña, ya que las estadísticas oficiales solamente hablan del desempleo abierto, pero no del subempleo, cuyas cifras están muy por encima de las oficiales.

En la mesa redonda participaron el Licdo. Felipe Rodríguez, por la parte empresarial; el Licdo. Gabriel Castillo, por la sindical, y el Ing. Luis H. Moreno, por la financiera.

La presentación del Licdo. Felipe Rodríguez se centró en un análisis de fortalezas, oportunidades y debilidades de Panamá (FODA), donde prácticamente las fortalezas están dadas por la posición geográfica, el carácter multicultural de la sociedad panameña, la biodiversidad

del trópico, el sistema monetario y financiero de Panamá y la baja de densidad de población; mientras que las oportunidades están dadas por la reversión del Canal, la vocación internacional de nuestro país, el contar con una Sede Temporal del ALCA y una reforma a la Economía. En cuanto a las debilidades, mencionó las siguientes: deficiente sistema judicial, un ambiente sociocultural deteriorado y promotor de antivalores, un gobierno excesivamente burocrático, etc.

Por otra parte, entre las amenazas están: una división interna que impide la construcción armónica de un proyecto nacional que no tiene consistencia, coherencia y firmeza, lo cual prácticamente impide muchas otras acciones y frena la inversión del sector privado. Finalmente, el Licdo. Rodríguez concluyó su visión empresarial hablándonos del Panamá en el 2020; ¿cómo queremos o visualizamos la sociedad panameña dentro de 20 años?. Esa visión incluye lo siguiente: Panamá como una nación soberana, democrática y multicultural que goza de un pleno estado de derecho; un puente geográfico y biológico de las Américas y uno de los más importantes centros de estudios tropicales, terrestres y marinos del mundo.

En la visión sindical, el mensaje principal del Licdo. Gabriel Castillo fue que el modelo económico se agotó en la década de los ochenta y luego lo que se ha aplicado es un modelo neoliberal, el cual es exclusivista y no favorece a las clases sociales, más bien las empobrece cada día, mientras que las riquezas se acumulan en pocas manos a costa de la salud, la educación y la seguridad social de la clase obrera. Dicho modelo neoliberal ha traído mayor endeudamiento y déficit fiscales. El Licdo. Castillo propone un proyecto nacional coherente, alternativo al modelo neoliberal que goce del consenso de toda la sociedad panameña y que mantenga un uso de los recursos naturales, sostenibles con la participación de las grandes mayorías nacionales. Igualmente, sostiene que el Fondo Fiduciario debe ser utilizado para resolver los enormes problemas sociales del país y no debe destinarse para el pago del servicio de la deuda.

Por su parte, en la visión financiera, el Ing. Luis H. Moreno, planteó algunos puntos importantes, tales como: a) La banca nacional debe enfocar su financiamiento al sector productivo, fundamentalmente hacia el agropecuario, porque ese financiamiento tiene mayor impacto en el resto de la economía y también tiene un

efecto multiplicador en las exportaciones; b) La preocupación por la pérdida de terreno que tiene en los últimos años el Centro Bancario panameño, porque algunos bancos de prestigio internacional se han marchado de la plaza y porque no se ha hecho uso eficiente o ventajoso del dólar, con el cual trabaja nuestra economía; c) Panamá distrajo muchos esfuerzos y recursos en salir de las listas negras, lo cual creó situaciones erráticas e incoherentes por las acusaciones que se dieron de lavado de dinero, de blanqueo de capitales, de falta de cooperación en materia de manejo del sistema financiero, lo cual se ha mejorado en estos dos últimos años; d) Finalmente, el Ing. Moreno habló de un término latino sobre la cual se fundamenta la economía: confianza, la credibilidad. Sostuvo que mientras más sólido sea un plan nacional de desarrollo, más podría hacer el sector financiero para poder financiar ese mismo plan.

En cuanto al proceso de Reforma Tributaria, el Licdo. Rolando Mirones expresó en su ponencia los problemas que aquejan al sistema tributario panameño en la actualidad y que se arrastran desde hace mucho tiempo, debido a que las normas fiscales han surgido en función de necesidades coyunturales y no de un concepto estructural coherente. Sostuvo la necesidad de una reforma tributaria, pero hay que adoptar pasos previos, uno de los cuales es darle autonomía administrativa y financiera a la Dirección General de Ingresos, para que se maneje con profesionalismo y se despolitice, de tal forma que actúe con eficiencia y eficacia en la recaudación de los impuestos, tasas y derechos; es decir, los ingresos fiscales en general. También expuso que, según el Informe del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT), nuestro sistema tributario se fundamenta en unos cincuenta tributos, pero que solo cuatro impuestos proveen casi el 85% de las recaudaciones, restan cuarenta y seis tributos donde se reparte el 15% de los ingresos del Gobierno Central, y que lo más conveniente sería estudiar y analizar su eliminación. Por otra parte, este expositor planteó que antes de ir a solicitar un aumento en los ingresos del Estado vía impuestos, el Gobierno debe plantearse una política de control del gasto público y que los recaudos de los tributos deben diseñarse para solucionar los problemas de los más necesitados y no para mantener las operaciones de un aparato gubernamental hipertrofiado, lo que implica evidentemente que el gasto público debe permanentemente ejecutarse mediante una severa política de racionalización; asimismo,

planteó que en este momento, cuando se daba un diálogo nacional, era una oportunidad propicia para elaborar sin precondiciones los supuestos de una reforma fiscal o tributaria.

El Dr. Eduardo Morgan, en su exposición sobre la posible firma de un Tratado de Intercambio de Información Tributaria entre Panamá y Estados Unidos de América, planteó varios puntos muy importantes concretos: a) Panamá es una economía de servicios. b) Un tratado de información fiscal o tributaria implicaría que un Estado debe proveer información sobre depósitos en bancos, relaciones comerciales y transacciones incluyendo facturación, servicios de abogados, información sobre las sociedades establecidas, etc. Lo anterior implicaría prácticamente que mediante este Tratado, Panamá le estaría otorgando facultades al Gobierno de los Estados Unidos, facultades mayores que las que tiene la Dirección General de Ingresos actualmente. También sostuvo el Dr. Morgan que los sistemas tributarios de Panamá y Estados Unidos son totalmente diferentes, ya que el sistema panameño se basa en la territorialidad, mientras que el sistema estadounidense es un sistema de impuesto global, mundial o universal. Nuestro país no necesita buscar información sobre sus contribuyentes en el exterior, o sea, Panamá no obtiene beneficio de ese tratado de información tributaria. Ese tratado sería de beneficio para la parte interesada, en este caso, Estados Unidos de América. La evasión de impuestos en nuestro sistema jurídico no es un delito, mientras que en Estados Unidos sí lo es; y en esta forma, prácticamente, sería la injerencia de un país en el otro. También sostuvo que hay normas en la Carta de Naciones Unidas y en los Convenios de la Organización Mundial de Comercio que nos protegen contra las medidas que pueden tratar de aplicarnos en el caso de Estados Unidos, si Panamá no firma dicho tratado. Concluyó que debería cambiarse el nombre del proyecto de Tratado y darle otro nombre, el cual sería: Tratado mediante el cual Panamá concede a Estados Unidos jurisdicción fiscal sobre nuestro territorio.

En la continuación de este evento académico, el Licdo. Melitón Arrocha, Viceministro de Comercio Exterior, señaló en su exposición: "Visión del Comercio Exterior de Panamá", que un país como Panamá, con un mercado relativamente pequeño, necesita para su crecimiento económico de la inversión extranjera, la cual en el 2001 fue de B/.420 millones, por lo que es fundamental atraer nuevas inversiones, identificando oportunidades y ventajas

de nuestro país, contar con un buen grado de inversiones, respetar la seguridad jurídica y simplificar los trámites burocráticos en el establecimiento de negocios y en lo que se refiere a exportaciones de bienes. En este aspecto, es importante la apertura de nuevos y mayores mercados a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que garanticen la equidad en las relaciones comerciales y la confianza en los inversionistas extranjeros, así como la capacitación en el manejo de las exportaciones y la diversificación de estas. Los Tratados de Libre Comercio (TLC) traen consigo una mayor competencia hacia nuestros sectores productivos, por lo que es imprescindible una mayor participación de toda la sociedad en la negociación de estos tratados. Es necesario mejorar la calidad y competitividad de los productos de exportación no tradicionales, a través de incentivos fiscales. En el plano regional, el continente americano representa en su conjunto un mercado inmenso, por lo que nuestro país, en los próximos años, debe dedicarle particular interés, asumiendo que en el 2005 Panamá logre su entrada al ALCA (Área de Libre Comercio con las Américas); mientras que en el plano multilateral, Panamá, como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), augura nuevos mercados y anticipa conflictos comerciales, debido a la interpretación y aplicación de las normas que violan el espíritu de los acuerdos internacionales y que atentan contra el sector servicio que brinda nuestro país.

El Licdo. René Luciani, Director de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), planteó las funciones que cumple, según la Ley 29 de 1996, la entidad que dirige, la cual consiste fundamentalmente en preservar y promover el libre mercado, la libertad de precios, así como vigilar que los agentes económicos actúen mediante prácticas de comercio leal. Igualmente indicó que corresponde a la CLICAC proteger los derechos de los consumidores e investigar prácticas monopolísticas y de concentración económica, así como actuar en representación de los consumidores en actos contrarios a la Ley e igualmente emitir opiniones sobre las nuevas iniciativas legislativas concernientes a las actividades de los diversos agentes económicos.

El Ing. Alex Anel Arroyo, Director del Ente Regulador de los Servicios Públicos, centró su presentación en la facultad del Ente para regular y controlar la prestación de los servicios públicos; es decir, electricidad,

telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado sanitario, radio y televisión, transmisión y distribución de gas natural. Destacó la poca cultura que se tiene en Panamá respecto a los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos y la gran labor que tiene el Ente en este campo, al cual apenas ha comenzado a dársele la importancia que tiene. Por su parte, indicó que dentro de las atribuciones del Ente está el otorgar concesiones, licencias y autorizaciones para que dichos servicios públicos sean prestados por las empresas.

En el tema "El Canal de Panamá en la Economía Mundial", el Dr. Ricaurte Vásquez, Subadministrador de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), subrayó los valores que caracterizan a la empresa que dirige y representa e hizo énfasis en aspectos como la honestidad, transparencia, competitividad, lealtad, responsabilidad y confiabilidad de la vía acuática. Igualmente, indicó la importancia de las actividades colaterales que genera el Canal de Panamá, tales como educación, capacitación, servicios comerciales e industriales, sector marítimo y portuario, comunicación y transporte, turismo y servicios profesionales. La visión de la ACP se resume en que es líder mundial en servicios, piedra angular del sistema de transporte global y modelo de excelencia, integridad y transparencia. Por otra parte, indicó que la reversión del Canal a manos panameñas no puede entenderse como una garantía al desarrollo económico de nuestro país, aunque sí como un elemento significativo, tomando en consideración la dinámica del mercado en cuanto a los servicios que prestamos al mundo.

El Administrador de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), Ing. Alfredo Arias Grimaldo, hizo referencia al marco legal que garantiza las actividades de la institución. Señaló que la ARI orienta sus actividades al mercadeo de empresas anclas y que para promover el uso de los edificios e instalaciones que administra, tiene un convenio con el Ministerio de Trabajo, otro de transporte público con la empresa COOPSACA y un convenio con la Universidad Tecnológica para el uso de las instalaciones de la antigua Base de Howard en el entrenamiento de ingeniería y mecánica de aviación, así como coordinación con diferentes entidades del gobierno con el fin de utilizar dichas propiedades revertidas. Unas de las políticas de la ARI han sido las presentaciones públicas sobre su papel y responsabilidad en las áreas revertidas, como el recurso más importante para impulsar el desarrollo económico

de nuestro país. Concluyó el ingeniero Arias sobre la necesidad de una estrategia de concertación como elemento fundamental para el cumplimiento de ese objetivo.

El profesor Humberto Moreno inició su exposición haciendo una relación de la participación del Canal de Panamá en la vida nacional, enfatizando el peso específico que esta obra tiene en el Producto Interno Bruto. Se puede apreciar una tendencia decreciente de la participación de la Comisión del Canal en el PIB que va de 7.6% en 1990 a 4.9% en 1999. El profesor Moreno señaló que los proyectos que van a desarrollarse en las áreas revertidas pueden ayudar al desarrollo de la economía nacional. A ello hay que agregar la inversión para el ensanche de la vía acuática a largo plazo, lo cual dice del buen uso de dichas áreas.

Seguidamente, la Licda. Nivia Roxana Castellón enumeró una serie de elementos que hacen de nuestro país un excelente aspirante a ser sede del Área de Libre Comercio de las Américas. En su orden, señaló la posición geográfica de Panamá y su participación en la economía regional y mundial, las condiciones ambientales, un buen nivel de seguridad, sus buenas conexiones aéreas y su probada capacidad como sede pro tómpore del ALCA. Concluyó que, de igual forma, como administramos eficientemente el Canal de Panamá, así podremos ser sede permanente de un organismo de importancia, como es el ALCA.

Un señalamiento de gran importancia hizo el profesor Juan Jované, cuando se refirió al uso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo y la necesidad de no agotarlo, sino más bien mantener e incrementar su capital. Afirmó el profesor Jované que el problema de nuestro desarrollo es el agotamiento del modelo económico, lo que amerita un análisis profundo y urgente por parte de la sociedad, sus gobernantes y su clase política, para así estar en condiciones de saber hacia dónde se dirige nuestro país. Se refirió también a que hay que mejorar la calidad humana, esto es, principalmente en educación y salud, como elementos importantes en el desarrollo de un país. Igualmente, hizo un recuento del desarrollo de la educación desde 1970 hasta nuestros días, haciendo énfasis en la educación secundaria para evitar que grupos poblacionales estén conectados a Internet y otros estén conectados a la pobreza. Por último, se refirió a una serie de aspectos que inducen a la necesidad de comprender y promover el sentido de nación, para lo cual es necesario modificar nuestras instituciones, las cuales no promueven formas

efectivas de justicia social y equidad, no facilitan la efectiva participación ciudadana y dificultan la generación del llamado capital humano.

El Dr. Nicolás Ardito Barletta analizó el comportamiento de la economía panameña en general, e igualmente centró su atención en la situación fiscal incluyendo aspectos sobre la calificación del riesgo país. En el tema sobre las finanzas públicas, sostuvo que hay que vigilar el nivel del gasto público así como su eficiencia, principalmente en lo que se refiere al servicio de la deuda, el cual representa un alto monto de recursos y representa un drenaje a la masa circulante al sistema económico nacional por los pagos de intereses en concepto de deuda externa. Igualmente el Dr. Barletta aboga por el hecho de que el mejor ejercicio en el manejo de las finanzas públicas es hacerlo de la forma más sana posible, no porque las Instituciones Financieras Internacionales o los acreedores lo soliciten o lo traten de imponer, sino porque realmente va en pro de los mejores intereses del país. También enfatizó que Panamá debe hacer grandes esfuerzos por aumentar el nivel de las exportaciones, para lo cual debe mejorar la productividad y la competitividad, situación que también se debe apoyar en una buena infraestructura y un desarrollo institucional o en un buen sistema de administración pública eficiente y eficaz. En cuanto al Fondo Fiduciario para el Desarrollo, afirmó que es un capital que se multiplica por el rendimiento que obtenga y que debe transformarse en otro tipo de capital, para lo cual es partidario de que se invierta en la formación del capital humano, lo cual tiene un buen rendimiento a mediano y largo plazo.

El tema denominado "Política Fiscal-Presupuesto y Gasto Público, Endeudamiento y Riesgo País" fue abordado en el cuarto día de esta jornada académica por tres variantes diferentes, así el Contralor General de la República, Licdo. Alvin Weeden representó el punto de vista de la administración pública; el empresario, Licdo. Carlos González Ramírez, por la parte empresarial, y la opinión independiente del ex Director de Presupuesto de la Nación, Licdo. Carlos González Miranda.

El Contralor General de la República señaló que en el último año se dio un bajo nivel de crecimiento económico, que ha habido un descenso en el monto de la inversión extranjera directa en Panamá desde 1998 hasta el 2001, que la política fiscal es la herramienta con que cuenta el Estado panameño para ejercer la política económica y que involucra todos los esfuerzos para generar ingresos

y manejar el gasto, tanto público como privado. La política fiscal de un Estado es importante cuando se orienta a mantener el equilibrio presupuestario de ingresos y gastos, de modo que se pueda contar con una sana ejecución presupuestaria y un debido control del déficit fiscal. Igualmente, el Presupuesto Público es el aspecto más importante de la política fiscal del gobierno, a través del cual se distribuye la riqueza que se genera. El bajo crecimiento económico de los últimos años ha reducido la recaudación de los ingresos, lo cual obliga por su parte a disminuir el nivel de gasto público, las inversiones públicas, a elevar el déficit fiscal y a aumentar el nivel de financiamiento, lo que se ha hecho vía endeudamiento. El tema fue analizado dentro del contexto macroeconómico, la situación económica en general, donde el Producto Interno Bruto muestra un crecimiento en el 2001 de 0.3%. Hay actividades que mantienen un ritmo de crecimiento positivo tales como: la pesca, la entrada de pasajeros y la operaciones portuarias, la producción de arroz, la horticultura, la avicultura, el transporte aéreo, telecomunicaciones, la enseñanza privada, los servicios domésticos y los servicios públicos; mientras que hay otras que no han crecido, tales como: la industria manufacturera, la construcción, hoteles y restaurantes, el comercio mayorista y minorista, las aseguradoras y el tránsito por el Canal. El Contralor General concluyó que Panamá necesita consenso para un proyecto de desarrollo de largo plazo, que el uso del Fondo Fiduciario es un recurso estratégico para el país y que se debería mantener una relación más armónica entre los Órganos del Estado para dar un mensaje claro a los inversionistas extranjeros.

El Licdo. González Ramírez sostuvo que dentro del concepto de una economía de libre mercado, las reglas del juego deben estar claras para todos y garantizar con claridad y transparencia por el gobierno la libertad y la concurrencia de los actores económicos. También abogó por una racionalización del gasto público, así como por una mayor formación a los estudiantes y universitarios para que se les inculque mentalidad de empresarios, ya que Panamá es el país de América Latina con menor relación empresario per cápita. En cuanto a las inversiones extranjeras, coincide que han disminuido en los últimos años, al concluir el proceso de privatización de las empresas públicas, ya que significaron fuertes divisas para el país. Es necesario continuar con los proyectos de los sectores de salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social y obras públicas, además proyectos de

arrastre y nuevos. Este expositor criticó el tamaño del gobierno en base al personal ocupado a nivel nacional por 175,666 empleados, lo que es un 17.3% respecto al total de empleados asalariados de las distintas categorías. El gobierno posee una cuantiosa planilla, razón por la cual el sector empresarial sugiere reducir y destinar esos ahorros a los sectores marginados del país. Los sectores empresariales han planteado su exigencia por cambios estructurales, con el propósito de hacer un Estado más eficiente y productivo y que haya inversiones por parte del sector privado. Igualmente, hizo referencia al gasto público, que es necesario lograr al cierre del año fiscal un déficit cero, para lo cual la racionalización del gasto debe ser controlada a lo largo de la vigencia fiscal en lo referente al congelamiento de la planilla, no reemplazar personal que se encuentre con licencia, ni llenar las vacantes existentes, limitar la contratación de personal por servicios profesionales y transitorios, reducir los alquileres de edificios y maquinarias, y las partidas destinadas a los servicios básicos.

El Licdo. Carlos González Miranda, referente a estos temas, centró su análisis en el presupuesto de gastos del gobierno, indicando que así como fue un instrumento de manejo y programación financiera por muchos años, últimamente se ha politizado en exceso. Igualmente señaló la relación que existe entre presupuesto público y el Producto Interno Bruto; llevó a cabo un análisis y la definición de conceptos como el Presupuesto General del Estado, la deuda pública y riesgo país. Indicó que existe una relación directa entre endeudamiento y riesgo país, indicador que eleva el del financiamiento público y privado si las finanzas y la economía del país no son bien dirigidos por el Gobierno nacional. Concluyó el expositor que de la mesa del Diálogo Nacional debe salir el consenso que el país necesita en temas como la reactivación económica para hacerle frente a la deuda pública y el mejor uso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, preservando su existencia y el respeto a la relación armónica entre los Órganos del Estado.

En la tarde del jueves 20 de febrero, participó el Dr. John Hastings, por el Banco Interamericano de Desarrollo, quien realizó una presentación sobre sus experiencias y vivencias como funcionario de dicho organismo y lo más notorio de ella fue la afirmación suya en el sentido de que los técnicos debemos tener muy en cuenta el aspecto político de los proyectos para que puedan desarrollarse y ejecutarse debidamente. Igualmente elogió la sabia

decisión del Gobierno nacional al crear el Fondo Fiduciario indicando que los organismos internacionales de financiamiento están muy pendientes de la decisión que adopte el país en el Diálogo Nacional al respecto. Expresó optimismo sobre Panamá en el sentido de que no hay otro país con más ventajas, como son, por ejemplo, la existencia de las áreas revertidas, la Ciudad del Saber y el turismo. El Sr. Hastings exhortó a trabajar con optimismo, ya que Panamá va a salir del ciclo económico, solo le hace falta el trabajo creativo y coordinado para salir adelante, para lo cual debe poner un alto valor de su gasto público en educación, tener un Gobierno estable y lograr una administración pública o servicio civil eficiente y continuo.

En su conferencia "Corrupción, Democracia y Ética", la Licda. Alma Montenegro de Fletcher afirmó que Panamá tiene futuro por muchas condiciones y características que posee y que está compuesta por una gran mayoría de personas honestas. Igualmente, indicó que la corrupción es una realidad que permea toda la sociedad, que hay que investigarla, juzgar, condenar y hacer que dicha condena se cumpla; que la corrupción incluye muchas acciones ilícitas, tales como: el nepotismo, el peculado, el soborno, la malversación, la exacción, el tráfico de influencias, el tortuguismo de los funcionarios públicos que se aprovechan de dicha demora para cobrar coimas y favores; que la corrupción atenta contra la democracia ya que afecta la credibilidad del sistema político; que incluso, algunos países desarrollados, a través de sus empresas multinacionales, promueven la coima, ya que dichos gastos los clasifican como deducibles del impuesto sobre la renta; sin embargo, hay que actuar para que los funcionarios públicos actúen en forma ética. Por su parte, el Gobierno debe dar muestras de que la corrupción se investiga y se castiga; en este sentido, mencionó como un hecho positivo la aprobación de la Ley de Transparencia.

En su exposición, el Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Adán Arnulfo Arjona, expresó que la seguridad jurídica es un tema de primer orden en el desarrollo económico de cualquier país, que no puede haber inversión alguna ni nacional ni extranjera que incursione en una economía sin que se consideren las normas jurídicas que regulan dicha materia, se respeten y tengan una continuidad de consideración. La administración de justicia debe trabajar con funcionarios que tengan vocación, preparación y responsabilidad sobre

la misión encomendada, ya que sobre sus hombros descansa la confianza, credibilidad, estabilidad social, política y económica de la nación. Para que exista confianza en los gobiernos, tanto interna como externamente, se requiere que sepan administrar de manera continua, respetuosa, honesta y responsable los estamentos jurídicos, así como el elemento humano que lo compone. Las leyes establecen normas para el fomento de las inversiones o la regulación de estas, las cuales no pueden cambiarse en forma constante por cambios de orden político, ya que ello hará que muchos inversionistas desistan de emprender proyectos por razón de la inseguridad jurídica; cuando el inversionista, el comerciante y el industrial sienten que están sometidos a reglas uniformes y que sus derechos serán reconocidos por las autoridades cuando se hallen en juego, con seguridad, no tendrán temor de elegir al país para realizar sus inversiones, las cuales son fuentes de empleo y, por consiguiente, de desarrollo económico.

En la parte final del Foro, se realizó la presentación de una mesa redonda sobre los avances logrados en el Diálogo por la Reactivación Económica con la participación del Legislador Héctor Alemán, del Partido Revolucionario Democrático, y el Legislador José Isabel Blandón Figueroa, por el Partido Arnulfista. Ambos legisladores expusieron sobre su experiencia en el Diálogo Nacional, el cual se centró en tres grandes tópicos:

a) La creación de la figura de “dación en pago” por parte de la Autoridad de la Región Interoceánica, utilizando 2,541 hectáreas de su propiedad, situación que obliga a modificar su Ley orgánica; dichas transacciones generarían recursos financieros que podrían ser utilizados en la realización de los siguientes proyectos: la autopista Panamá-Colón, el saneamiento de la bahía de Panamá, la Ciudad Gubernamental, nuevos proyectos de viviendas de interés social, incluso en las áreas revertidas y dotación de internet, a través de laboratorios de informática, a todas las escuelas públicas; b) El uso de B/.200 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo para algunos proyectos considerados prioritarios por el Gobierno nacional, los cuales son: sistema de acueductos y alcantarillados por B/.70 millones, habilitación de sistemas de riego para apoyo a las actividades agropecuarias por B/.40 millones, y B/.90 millones para la ampliación y rehabilitación del tramo Divisa-Paso Canoa de la Carretera Interamericana, y, c) la adopción de medidas concernientes al establecimiento de límites al nivel de gasto público y endeudamiento, en el sentido de que el déficit fiscal permitido al sector público no financiero no puede exceder el 2% del Producto Interno Bruto, así como a topes de endeudamiento el cual debe reducirse del 83%, que es el nivel en el cual está actualmente, hasta un 50% en el plazo de quince años.

Transparencia, crisis institucional y responsabilidad civil del servidor público

H.L. Rubén Arosemena Valdés
ex Presidente de la Asamblea Legislativa

En los últimos años hemos sido testigos del crecimiento de la conciencia nacional e internacional sobre el problema de la corrupción.

La Asamblea Legislativa de Panamá no ha permanecido impermeable a ese fenómeno, y fruto de éste fueron la Ley 42 de 1998 y la Ley 59 de 1999.

Estos instrumentos representaron claros avances en materia legal en torno al problema de la corrupción de los servidores públicos. La Ley 42 de 1998 aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción, y la Ley 59 de 1999 desarrolla el mandato de nuestra Constitución Política en lo referente a la declaración patrimonial a la que están obligados los mas altos dignatarios del Estado.

La Asamblea Legislativa ha dictado también la Ley 39 del 19 de julio de 2001, Que modifica y adiciona disposiciones al Código Penal y el Código Judicial, y dicta normas para la prevención de la corrupción, que allana el camino para una más eficaz lucha contra la corrupción desde la Administración de Justicia.

El avance más reciente es la Ley 6 del 22 de enero de 2002, Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones.

Es una ley que cuenta con escasas semanas desde su promulgación; sin embargo, el efecto que va a tener en la población será inmensamente positivo, ya que cualquier persona tiene la posibilidad de pedir un documento público y en el supuesto que se le niegue, la persona puede concurrir al Órgano Judicial, el cual debe tutelar su derecho a la información.

Lamentablemente, todas estas iniciativas y logros legislativos resultan pocos ante los acontecimientos de los últimos meses, donde se señalan como responsables de graves actos de corrupción a legisladores, empresarios y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Tal y como he señalado en ocasiones anteriores, soy un convencido de que la hora actual está caracterizada por una importante crisis de nuestras instituciones públicas. Al decir esto, no sólo como Legislador de la República, sino como Presidente de la Asamblea Legislativa, expreso la medida de mi convicción sobre esta realidad, y también el compromiso que tenemos por transformarla, para beneficio de los ciudadanos de hoy, y de los ciudadanos de mañana.

En el Panamá del siglo XXI, la democracia y sus instituciones no están amenazadas por la insurgencia izquierdista, la insubordinación militar ni las apetencias de potencias extranjeras. La democracia peligra por causa de la corrupción. Todos los que luchamos por el establecimiento de un sistema democrático pleno tenemos el deber de defenderla, consolidarla y profundizarla. El enemigo de la democracia no está fuera, sino dentro; permea los estratos del poder y penetra silenciosamente en los cimientos del sistema hasta que los pudre y éste colapsa por su propio peso.

Ahora bien, si el deterioro de nuestra red de instituciones públicas es un hecho patente, no lo es tanto la causa de dicho deterioro. Y es la determinación de las causas, de los orígenes y las fuentes de la crisis institucional, el primero de los pasos que debemos dar para establecer un plan de acción eficaz que revierta este proceso que detiene nuestro desarrollo como sociedad y la realización de nuestras metas como individuos.

Sin embargo, justo es reconocer que la crisis ha llevado a tales extremos la incredulidad de los ciudadanos respecto a sus instituciones y autoridades, que el esfuerzo por encontrar las causas y la determinación de un plan de acción no pueden demorar mucho tiempo más, a riesgo de que el proceso de una progresiva desmoralización se convierta, de golpe, en una explosión social, que no sirva para regenerar una institucionalidad en crisis, sino para demoler los ya frágiles lazos que sostienen nuestra

convivencia colectiva.

En ese sentido, debemos destacar que los titulares de los tres Órganos Superiores del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- tienen ante ellos una enorme responsabilidad, que no se discute en tiempos de relativa normalidad y que se convierte en una urgente exigencia para la acción, en circunstancias como las que vivimos.

La responsabilidad, es imperioso recordarlo, implica dar cuenta de lo que se hace a los ciudadanos, pero no solo haciendo visible y transparente la gestión propia, sino permitiendo que la voluntad de esos ciudadanos sea tomada en cuenta en la construcción de la voluntad pública que es expresada a través de los organismos estatales.

En definitiva, estoy perfectamente consciente de la necesidad de acciones bien pensadas, pero prontas, abiertas a la fiscalización de los ciudadanos y con la mayor consulta y participación de los panameños.

Por otro lado, una de las principales paradojas de la actual situación es que, dado que uno de sus rasgos principales es la falta de credibilidad en las instituciones y en las autoridades, una convocatoria a la renovación hecha desde los actuales Órganos Superiores del Estado parece destinada a una crítica implacable y desproporcionada.

El pesimismo sobre la capacidad de la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial o el Ejecutivo para impulsar una autorreforma es enorme y las vías de modernización constitucional formalizadas en nuestra actual Constitución Política son, además, descritas como lentas y mediatizadas.

La presencia en este foro del Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, y la mía propia, indudablemente creo que expresa, por el contrario, que es posible que los Órganos del Estado trabajen en conjunto con la sociedad civil en la búsqueda de formas de transformar nuestra realidad institucional.

El esfuerzo de la Presidenta de la República, al designar una Comisión Presidencial para identificar formas de combatir la corrupción, es también un signo que debe ser valorado adecuadamente, porque expresa una preocupación que compartimos con el Órgano Ejecutivo, y puede resultar el punto de partida para la colaboración futura.

Con esto no pretendo señalar ingenuamente que no hay resistencias que vencer e intereses que dobligar en el esfuerzo de dotar a Panamá de una institucionalidad de la que los ciudadanos puedan estar orgullosos. Simplemente resalto que hay caminos abiertos para la renovación y que ésta puede hacerse conjuntamente con las autoridades nacionales que tengan voluntad para participar en los cambios, que hoy día no puedo, sino calificar de inevitables.

Eso sí, no perdamos de vista que la modernización constitucional es sólo uno, aunque imprescindible, de los asuntos que debemos abordar para enfrentar con éxito el futuro.

Los países no se hacen desarrollados, la pobreza no desaparece ni la ignorancia se esfuma por obra de un decreto o una reforma constitucional. Otros esfuerzos, igualmente colectivos, transparentes y participativos, se están haciendo y deben seguir haciéndose en áreas tan fundamentales como la Educación y la Economía.

La magnitud de los acontecimientos que vivimos, no da lugar a dudas ni permite discursos evasivos, que pretendan ocultar con retórica hueca lo que es un grave problema.

Espero que en los meses próximos podamos aportar al debate público propuestas concretas, donde la Asamblea Legislativa, los otros Órganos del Estado y el conjunto de los ciudadanos, encontremos un lugar donde confluyan los diversos puntos de vista, y desde el cual podamos reiniciar un camino de renovación nacional.

Simón Bolívar: estadista y visionario

Conferencia

En el 171° Aniversario de la Muerte del Libertador Simón Bolívar

Salón Bolívar / Panamá Sociedad Bolivariana de Panamá

17 de diciembre de 2001

H.L. Rubén Arosemena Valdés

ex Presidente de la Asamblea Legislativa

1. Umbral

Quiero, ante todo, agradecer a la Junta Directiva de la Sociedad Bolivariana de Panamá la gentileza que ha tenido para que hoy, al cumplirse el 171° Aniversario de la muerte del Libertador Simón Bolívar, tenga el honor de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el legado y la visión de una de las más cimeras y radiantes personalidades de América y, también, de la historia universal.

Estamos en este recinto histórico, en este Salón que lleva con toda propiedad el nombre de Bolívar -la Sala Capitular del Convento de San Francisco- donde se celebró el Congreso Anfictiónico de 1826, convocado e inspirado por el Libertador.

Hoy, cuando después de muchas gestiones, esfuerzos y voluntades ya se exhiben aquí las Actas originales de aquel cónclave, después de la cesión de éstas por el Gobierno de la República Federativa del Brasil, quiero, también, destacar el hecho siguiente:

El pasado 27 de noviembre, en la víspera del 180° Aniversario de nuestra Independencia de España en 1821, la Asamblea Legislativa de Panamá aprobó en su Tercer Debate la Ley que otorga a la Sociedad Bolivariana de Panamá la custodia, conservación y administración del Salón Bolívar y del salón superior a éste, y fija el subsidio anual correspondiente que deberá ser canalizado por el Instituto Nacional de Cultura cada año, por un monto de cien mil balboas. El Órgano Legislativo ya ha cursado dicha Ley al Ejecutivo para su debida sanción, hecho que confiamos ocurrirá en los días próximos.

Me sirvo congratular, en consecuencia, a la Sociedad Bolivariana de Panamá por esta responsabilidad que tendrán de ahora en adelante y que, a mi juicio, produce gran satisfacción saber que las delicadas funciones de custodia, conservación y administración de esta sede

bolivariana, distinguida con el carácter de monumento histórico nacional y mundial, están en las mejores manos posibles que pudiésemos encontrar.

Creo, además, que es un reconocimiento a todos los años de persistencia, aportes y acciones de la Sociedad Bolivariana de Panamá por las ideas y la obra trascendental de Bolívar. Desde 1929, cuando se fundara la Sociedad, muchos han sido sus logros y sus empeños por difundir el valor doctrinario que nos ha legado Simón Bolívar.

De modo que muchos éxitos en mantener aquí la llama encendida del pensamiento fecundo y, casi podría decirse, inagotable del Libertador.

2. Panamá y Bolívar

Precisamente, me permito traer a la memoria de todos los presentes una cita que expresa con extrema lucidez el valor de aquel Congreso Anfictiónico de 1826, celebrado en Panamá y en este lugar. Es un párrafo de la Resolución 31/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del año 1976, cuando se cumplía el Sesquicentenario del Congreso:

“Reconocer que el Congreso Anfictiónico de Panamá representa el más relevante y denodado ensayo unionista en el plano internacional del siglo XIX, con caracteres ecuménicos, en anticipación y coincidencia con los objetivos del sistema de las Naciones Unidas.”

En efecto, la iniciativa de Bolívar está apoyada por su poderosa convicción de una América unida, fuerte y hermanada en su destino. Es lo que en sus propias palabras definió como “una nación de repúblicas.”

Si nos fijamos con detenimiento, en la misma invitación del 7 de diciembre de 1824, a los gobiernos de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala a formar el

Congreso de Panamá, ya Simón Bolívar había previsto el sentido profundo de este llamamiento:

“Cuando después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, y recuerden los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del Istmo: en él encontrará el plan de las primeras alianzas, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el Istmo de Corinto comparado con el de Panamá?”

Y respecto a nosotros, al istmo que en el centro de América constituye la angostura y el atajo de los mares, en esa misiva el Libertador escribió la imagen histórica más centelleante sobre Panamá que aún conmociona oír:

“Si el mundo hubiese de elegir su capital, el Istmo de Panamá, sería señalado para ese augusto destino...”

De modo que aquí, en nuestra tierra se producen las deliberaciones anfictionicas que, inspiradas en la visión de Bolívar, afirman principios fundamentales, como piedras angulares, del Derecho Internacional Público y de lo que posteriormente serán organismos como la OEA y las mismas Naciones Unidas, así como los diversos mecanismos integracionistas que conocemos en el presente.

Este es el mismo territorio, que al declarar sus pobladores la libertad definitiva de España decidió adherirse al proyecto cautivante de Bolívar, a la Colombia Grande, concepción de un sueño confederado donde los países estarían articulados como un conjunto de unidades políticas, asociadas e integradas, pero con el respeto y las garantías del ejercicio de sus respectivas soberanías.

Por ello mismo, Bolívar al saludar nuestra gesta independentista de 1821, con un entusiasmo desbordado le escribe a José de Fábrega el inmortal párrafo que señala:

“No es posible expresar el sentimiento de gozo y de admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del universo, es regenerado por sí mismo y libre por su propia virtud. El acta de independencia de Panamá es el monumento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana. Toda está allí consultado: justicia, generosidad, política e interés

nacional.”

Visto así, Bolívar concebía a Panamá como una entidad geográfica y política de especial singularidad e importancia: Aquí el sitio preciado para la unión de los pueblos, aquí la capital del mundo, aquí la anfictionía y el istmo que, en esta parte del planeta y en su época, era como el de Corinto para Grecia, y aquí el arco histórico para que cien siglos después se diga, como un presagio de Bolívar, que en esta ciudad de Panamá se pactaron las primeras alianzas y se forjaron grandes anhelos y fraternidades americanas.

Correcto y sano es, hoy, para nuestra propia estima nacional, recalcar que Panamá es concebida por el propio Libertador como una pieza clave del destino común latinoamericano, llamada para citas estelares y destinada a grandes designios.

Bueno es saber que en un titán de su talla y excepcionalidad, tuvimos un espacio privilegiado tanto en su pensamiento como en sus proyectos continentales e históricos.

A sólo dos años de integrarse el territorio de nuestro país, reconocernos en esta dimensión que visualizó Simón Bolívar y reflexionar que, en efecto, tenemos extraordinarias condiciones para vincularnos con el mundo, creativamente, es un hecho positivo que hay que remarcar y que tiene un gran valor para el presente y las decisiones que tomemos ahora sobre el rumbo de nuestra patria.

3. El Genio de Bolívar

A 171 años de su muerte en San Pedro Alejandrino, en Santa Marta, todavía nos preguntamos sobre la brillantez de esta vida que nos alumbró y que su luz irradió más allá del continente.

Sólo 47 años de edad tenía cuando el ciclo espectacular de su recorrido vital culminaba. Hijo de una específica época y trascendiéndola hacia siglos venideros, Bolívar asombra y cautiva. Epopéyico, tenaz, múltiple y profundo; generador de ideas y decidido para la acción.

Este hombre que a los 22 años juraba en el Monte Sacro, en Roma, no dar descanso a su brazo ni reposo a su alma hasta haber logrado libertar al mundo hispanoamericano de la tutela española; el mismo que a

la edad de 36 años cruzaba los Andes, libraba la Batalla de Boyacá y derrotaba en forma fulminante a los realistas, iniciando la meteórica gesta de la independencia; el mismo que un 17 de diciembre de 1819, como hoy, convoca el Congreso de Angostura donde se aprueba la unificación de Santa Fe, Quito y Caracas y surge la República de Colombia, de la cual es su primer Presidente, no dejará de maravillarnos, por su genio, por su trazo y por su herencia enriquecedora.

Con justísima razón, estudiosos de Bolívar, de cada uno de los aspectos de su obra general, de sus ideas, coinciden en afirmar que es un surtidor inagotable, que se necesitarían muchísimos años de empeño y dedicación para extraer de Bolívar sólo parte de sus lecciones, como cascadas que emanan de un ser singular, difícilmente repetible.

Obviamente, sus ideales más preciados siguen vigentes y se constituyen en una aspiración. Entre ellos, la unión política de nuestros pueblos.

Fue su propio tiempo quien dictó que era un antelado y que después del fin colonial europeo, una sola y portentosa entidad republicana no iba a poder sostenerse indefinidamente, como era su anhelo.

América Latina sigue aún en su proceso de maduración histórica y social en la ruta que concibió El Libertador. Ha dado pasos, ha ganado conciencia, los pueblos se reconocen y hermanan, pero aún falta un tramo del camino por recorrer.

Todos conocemos las complejas, duras y estremecedoras circunstancias de los últimos cinco años de su vida, cómo se fragmenta el proyecto bolivariano, cómo ambiciones y estrechos hombres cortan las alas de la visión unionista, cómo se le traiciona y se esgrime la saña contra su persona.

También en el Istmo sentiremos la sacudida del fin de la Gran Colombia, la ausencia de Bolívar y viviremos un convulso proceso, ya sin el sueño inmenso que nos deslumbró en 1821, que culminará en noviembre de 1903, con el surgimiento de la República de Panamá.

Lo importante, sin embargo, es destacar la fuerza arrolladora que acompañó a Bolívar, su fidelidad con una concepción del mundo, su energía puesta al servicio de

aquella realidad criolla, distinta de Europa, que había cristalizado en nuestras tierras americanas y que quería su libertad.

Bolívar fue la síntesis y quien interpretó esa hora de distinción e independencia como nadie. Por eso su magnitud y formidable ejemplo, donde un mismo hombre ejerció los mecanismos de la guerra, forjó la paz, concibió instituciones y tenía, sin duda, una visual superior que lo colocan como un estadista, en el más acabado sentido del término, y equipado además, de una profunda ética política.

Todo ello lo engrandece más y quisiera hacer énfasis, muy brevemente, en esta faceta Bolívar, de su pensamiento y de las decisiones que tomó, quizás menos conocida o tal vez subordinada al resplandor que produce su espectacular proyección heroica.

4. Estadista y Eticidad

En lo que a su concepción del ejercicio del gobierno se refiere, es él quien nos ha señalado, desde el Congreso de Angostura de 1819, lo siguiente:

“El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política.”

Estabilidad, seguridad social y felicidad. Así es su aspiración y que se matiza con esta descripción:

“Para formar un Gobierno estable se requiere de la base de un espíritu nacional, que tenga por objeto una inclinación uniforme hacia dos puntos capitales, moderar la voluntad general y limitar la autoridad pública: los términos que fijan teóricamente estos dos puntos son de una difícil asignación; pero se puede concebir que la regla que debe dirigirlos, es la restricción y la concentración recíproca a fin de que haya la menos frotación posible entre la voluntad, y el Poder legítimo.”

Y más claro no puede ser su enfoque sobre el equilibrio de poderes al afirmarnos que:

“Mi deseo es que todas las partes del Gobierno y Administración, adquieran el grado de vigor que únicamente puede mantener el equilibrio, no sólo entre los miembros que componen el Gobierno, sino entre las diferentes fracciones de que se compone la sociedad.”

Y al referirse al Órgano emisor de las leyes, suscribimos plenamente lo que señala al respecto:

“El Senado hereditario como parte del Pueblo, participa de sus intereses, de sus sentimientos y de su espíritu. Por esa causa no se debe presumir que un Senado hereditario se desprenda de los intereses populares.”

Tenemos, pues, aquí, toda una visión de gobierno, de su representatividad, de su equilibrio y de sus funciones, vinculadas al conjunto social.

Pero profundizando aún más, el historiador venezolano Alirio Liscano nos precisa que para Bolívar, como hombre de Estado, gobernar implica una conducta pública intachable, sujeta a ser cuestionada y que debe, por tanto, rendir cuentas de sus actos.

El ejercicio del poder, al fin y al cabo, tiene al mismo tiempo todos los riesgos y tentaciones para ejercer abusos y ventajas. Por ello, siempre fue el tema de la corrupción una preocupación principal del Libertador.

Y, sabía, además, que la misma herencia colonial nos dejaba conductas donde “hacerse la vida, no tanto por el esfuerzo, la disciplina y el trabajo, como por la audacia, la viveza y la maña para abrirse camino” eran el caldo de cultivo de la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

A su juicio, nos dice Liscano, y situados en su época y los valores dominantes de aquel momento, Bolívar examinaba el fenómeno desde varios aspectos: el problema de la burocracia que complica la administración, que resulta tan costosa y que presenta bajos rendimientos; la cuestión del contrabando que producía estragos a la Hacienda Pública; el flagelo del peculado, consistente en la apropiación de dineros públicos por parte de funcionarios, y la venialidad de los jueces en la aplicación de materia administrativa.

Bolívar, en su combate contra lo que llamaríamos hoy corrupción administrativa, emite durante más de una década, en forma consistente, decretos sobre materias económicas, sociales y de administración, buscando frenar las prácticas malsanas y que haya probidad en lo administrativo.

Por ejemplo, allí están las Leyes contra los defraudadores de la Renta del Tabaco, el Decreto contra el Contrabando, las Medidas para evitar malversaciones,

fraudes y extorsiones al cobrar un donativo. Y así mismo constituyó en 1825 la llamada Junta de Calificación para emitir dictamen en relación a la probidad, aptitudes y servicios de los que aspiren a hacerse funcionarios públicos.

Bolívar escribió este párrafo aleccionador que dirigió a un diputado el mismo año de nuestra independencia, en 1821, con respecto a la ética que debe prevalecer en la vida pública:

“...He sabido de algunas quejas contra algunos funcionarios públicos. Para el gobierno nada será más útil y más satisfactorio que corregir los abusos de la administración, porque nada desea tanto el gobierno como el verse apoyado por los legisladores para rectificar la marcha de los negocios. Que acusen a cuántos cometan faltas y todos se corregirán: yo el primero.”

Este es, pues, el hombre al que hoy rendimos este homenaje y que hace 171 años muriese y en ese acto supo el mundo que era uno de los inmortales.

Su vida fue lo más parecida a un torbellino o también, pudiésemos decir, que estuvo a la altura de su época y del gran parto latinoamericano. Fue el fundador, el padre de una Patria común y, también, el ciudadano consistente y sin grietas.

La vigencia del ideal bolivariano nos seguirá asombrando, pero también reconforta pensar que allí, en la fuente originaria donde las nuevas repúblicas se gestaron, hubo quien dijera con voz atronadora que la verdadera fuerza está en la unidad.

Los grandes objetivos, las grandes metas, los grandes saltos de una sociedad, han sido logrados en la medida en que una cohesión de voluntades se ha reunido.

Bolívar quiso y amó una América en unidad. Ello es válido, también, para todos los otros ámbitos de la vida política y social. Y es, al mismo tiempo, una lección para todos nosotros, al inicio de este tercer milenio de la Humanidad.

Su herencia es, en definitiva, esa llamarada que pervive por toda la eternidad y que nos alumbrará siempre.

San Felipe como símbolo de la nacionalidad

Jorge Conte-Porras

Historiador

Al quedar en ruinas la antigua capital de Tierra Firme, tras el ataque del pirata inglés Enrique Morgan, la Reina Gobernadora Mariana de Austria, comisionó al Capitán Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza para que se trasladase a Tierra Firme, con el ánimo de levantar un Informe sobre el estado en que había quedado la urbe colonial.

Aunque de manera original se pensó en reconstruir la vieja metrópoli, fue el criterio del Capitán Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza el trasladar dicha población a un sitio mejor resguardado de los posibles ataques futuros de los piratas. Fueron sus recomendaciones las que llevaron a la Real Audiencia de Tierra Firme a la determinación de fundar una nueva ciudad, que debía preservar el nombre de Panamá:

«Se encomienda a Don Antonio Fernández de Córdoba y Mendoza de manera expresa y sin dilatación alguna, que ejecute el plan de construcción de la nueva ciudad en las vecindades del Cerro Ancón, y se le enviste en su calidad de Gobernador y Capitán General de Tierra Firme, reconociéndole el título de fundador.»

La nueva ciudad de Panamá se estableció con todo el ritual solemne de un acontecimiento tan trascendente como este, el día 21 de Enero de 1673. Ese día se demarcó la plaza mayor, se definió su perímetro, la delimitación de sus calles y solares, señalando el sitio en donde debía erigirse el templo de la catedral y designando, a su vez, la ubicación de su puerta de tierra y de la puerta de mar, como únicas entradas formales a una ciudad que, desde su fundación, había ideado su fortificación y defensa con la erección de una muralla. Difíciles debieron ser los primeros días de la nueva ciudad, pues a escasos cincuenta años de su fundación encontramos una referencia de los inicios del siglo XVIII del religioso de la compañía de Jesús, Bernardo Recio, en donde nos afirma un tanto decepcionado:

«Panamá la nueva resulta muy inferior a la antigua, es en sí una ciudad mediana, de considerable comercio y de muy buena planta, pero no puede compararse con el esplendor, majestad y riqueza de la antigua».

Juan Franco, que visitó la ciudad a fines del siglo XVIII, nos habla de sus nuevas impresiones al señalar:

«En esta ciudad, la mayoría de las casas eran de madera, que han sido pábulo de las de las llamas en los tres incendios que ha sufrido la ciudad».

«Por una Real Orden solo se permite edificar dentro de los muros, casas de mampostería o piedra, algunas de las cuales son blanqueadas con cal, para lo que tienen en sus inmediaciones muchas canteras de muy buena calidad. La cal que se usa se extrae de las abundantes minas que se encuentran en las inmediaciones».

A todas estas visiones podríamos agregar las expresiones poéticas de Vicente Blasco Ibáñez quien al visitar a Panamá en el año de 1923 señala impresionado:

«Panamá debería llamarse en verdad, Panamá la Verde. Nunca creí que un solo color pudiera descomponerse en tantas gradaciones y matices. Aquí se confunde el verde óxido, con el verde cerúleo del mar, con el cardenillo y el verde dorado, como debe ser el de las sirenas... Oh, Panamá La Verde».

Al hacer un recorrido por los predios de la parte antigua de nuestra ciudad en el día de hoy, reconocida desde el año de 1997 como «Patrimonio Mundial Cultural» por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), limitamos nuestra visión al Barrio de San Felipe.

Nos llama la atención principalmente lo que queda como vestigio de la vida colonial, especialmente sus templos religiosos, pero debemos admitir con honradez que la mayoría de sus construcciones datan del siglo XIX.

Mención especial merecen las plazas de la antigua ciudad, la Plaza Mayor frente a la Catedral, que durante gran parte de nuestra historia, especialmente en el siglo XIX, fue un centro de gran actividad cultural, y por razones obvias de una importante actividad política, por encontrarse frente al Palacio del Cabildo.

En ese sitio, se celebraban tradicionalmente las convocatorias del Cabildo Abierto, y fue ahí donde se proclaman los hechos históricos de la independencia de España en noviembre de 1821 y de la separación de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

Ya en el siglo XIX, la Plaza de la Catedral se convirtió en el centro de la ciudad. En un tiempo dicha plaza estuvo rodeada de una verja que perduró hasta el año de 1910. En sus alrededores surgieron una serie de almacenes, cafeterías, hoteles y restaurantes que propiciaban una intensa actividad social.

Al referirse al entorno, Armando Reclús se refiere al edificio del Gran Hotel, frente a la Plaza de la Catedral, con sus grandes salones, que construyera George Lowe en el año de 1874, y que posteriormente fungió de sede de la Compañía Universal del Canal.

Él agrega que en sus alrededores funcionaban establecimientos de todo género, siendo muy populares las cafeterías, que congregaban a la gente para la tertulia diaria. «Todos los personajes de la ciudad y todos los extranjeros de paso se dan cita en dichas cafeterías».

Aunque ya remodelado, merece una atención especial el antiguo Palacio Arzobispal construido originalmente en los inicios del siglo XVII, y en donde ya en nuestros días tuvo su primera sede la Universidad Santa María la Antigua.

La iglesia de San José, con su altar de oro, que según la tradición fue trasladado desde la vieja ciudad de Panamá, al lograr preservarlo de la codicia de los piratas.

El Convento de San Felipe Neri, que fue una de las primeras edificaciones religiosas que se construyeron en la nueva metrópoli; la Iglesia de La Merced, junto a la Puerta de Tierra y que fungió por muchos años de capilla del sagrario y parroquia de la ciudad.

La Iglesia y Convento de Santo Domingo, donde se encuentra el famoso Arco Chato, que sirvió en el período colonial de albergue de viajeros, y en donde funciona hoy el Museo de Arte Religioso Colonial.

Otro tanto podemos señalar de la Iglesia y Convento de San Francisco, a los que se les asignó un solar de vastas proporciones, en la esquina superior de la parte oriental de la ciudad, precisamente al final de la denominada Calle de San Gerónimo. Este templo perdió sus características de edificación colonial, al ser objeto de una remodelación total en el siglo XX.

El Convento de San Francisco fungió de cuartel de los ejércitos de la revolución en fecha posterior a la independencia. Fue ahí en donde se entrenó el Batallón del Istmo que debió partir al Perú para participar en la célebre Batalla de Ayacucho. En ese mismo sitio, tuvo lugar el Congreso Anfictiónico convocado por el Libertador Simón Bolívar en el año 1826.

En fecha posterior, el Convento de San Francisco fungió

de Hospital de Extranjeros y, al fundarse la República de Panamá, se constituyó en la sede de la Convención Nacional Constituyente que ahí tuvo su reunión inaugural el día 15 de enero de 1904.

Unas de las edificaciones coloniales mejor conservadas son las que quedan de la Iglesia y Convento de la Compañía de Jesús, en donde llegó a funcionar la Universidad de San Francisco Xavier.

En cuanto a la Plaza Bolívar, podemos observar de igual manera una serie de sitios de interés histórico. Ahí se levanta con gran hermosura el Hotel Colombia, construido por Leonardo Villanueva Myers en la década del 1930, sobre una vieja edificación que perteneció por muchos años a la familia Ehrman. Este edificio ha sido totalmente remodelado en la fecha de hoy. A un costado nos queda la Iglesia de San Felipe, y una ruina colonial denominada tradicionalmente La Logia.

Frente a la misma Plaza Bolívar está el Teatro Nacional inaugurado en el año de 1908 y cuyo mayor tesoro artístico son las pinturas de Roberto Lewis. En el mismo sitio funcionó, en el período colonial, el Convento de Monjas Enclaustradas de la Encarnación y que a mediados del siglo XIX fue transformado en un cuartel, con el nombre de Cuartel de las Monjas.

En cuanto a la Plaza de Herrera, se encuentra un edificio construido en el siglo XIX conocido como La Reformada, que tiene a su vez un frente a la Avenida Central, y que fue de propiedad del General José Domingo Espinar.

Próximo a la Plaza de Herrera queda aún un vestigio de lo que fue la Muralla de la Ciudad y en donde estaba instalado el Baluarte conocido como Mano de Tigre.

Casi nada nos queda de la muralla defensiva de la Ciudad de Panamá, que tenía una altura de diez metros y cuatro metros de espesor y la cual separaba la ciudad de los extramuros.

Esta construcción fue iniciada desde finales de la década del 1670, bajo la dirección de Alonso Mercado de Villacorta, y concluida por el arquitecto militar Luis de Vanegas Osorio, en el año de 1688.

Sin embargo, todavía pueden apreciarse algunos tramos de lo que fue la gran muralla de la ciudad de Panamá, vista desde el mar, y como muestra podemos referirnos al tramo conocido como La Marina frente al Palacio de las Garzas.

La Muralla de la Ciudad contaba con dos entradas: una que se denominó La Puerta de Tierra, y otra, La Puerta

de Mar. Además contaba con varias entradas pequeñas para penetrar en ella, denominadas Los Postigos.

Estas entradas informales estaban ubicadas en diferentes sitios, como el Postigo de San José al extremo de la Calle Sur o Calle de San Blas, próximo al templo del mismo nombre; el de San Francisco, próximo al Convento e Iglesia del mismo nombre, hoy Calle 3°; el de las Monjas, al final de lo que hoy denominamos la Avenida Central, y finalmente el de Santo Domingo.

El Postigo de San Juan de Dios quedaba próximo al hospital del mismo nombre, y en donde existía, además, una rampa que daba acceso a la Puerta del Mar y plaza del Mercado.

La Puerta de Tierra estaba protegida por cañones y era cerrada cada día al llegar la noche y guardada por centinelas.

A la salida de la Puerta de Tierra se encontraba el puente que preservaba la entrada principal. Ahí estaba el denominado Baluarte de La Merced ya en los predios del arrabal. Más allá se encontraba el Fuerte de San Carlos, que servía de vigilancia y defensa de la ciudad.

Contigua al templo de La Merced, podemos identificar lo que hoy se conoce como la Casa de la Municipalidad, que originalmente fue conocida como la Mansión Feraud, construida en la década de 1880 y en donde encontramos los vestigios de la arquitectura francesa prevaleciente en el siglo XIX.

Al frente de la entrada de la ciudad quedaba lo que se conocía como El Revellín que era una explanada que separaba la ciudad de la población que vivía en extramuros y en donde no se permitía construcción alguna.

La muralla de la ciudad extendió su existencia hasta mediados del siglo XIX, cuando por medio de la Ley del 11 de octubre de 1856 se dispuso la ruptura de lo que quedaba aún de esa deteriorada construcción, hoy en día, próxima a la Plaza de Herrera puede observarse un tramo impresionante de lo que fue la antigua muralla colonial que dividía la ciudad «de adentro» de lo que se conocía como extramuros.

La nueva ciudad de Panamá cuyas construcciones eran casi todas de madera, no estuvo exenta de peligros que amenazaron con su destrucción total, como los incendios de 1737, los de 1756 y, finalmente, el de 1781, siniestros que terminaron por destruir gran parte del esplendor de nuestra metrópoli colonial.

Nos resulta muy curiosa la designación de los nombres originales de las calles de la nueva ciudad, cuya memoria

hemos perdido. No fue sino a finales del siglo XIX, ya en el año de 1876, cuando el Consejo Municipal de la ciudad de Panamá tomó interés en la designación de las calles con una nueva nomenclatura oficial.

En los planos originales de la ciudad, a la Avenida Central se le designó con el nombre de San Antonio hasta llegar a la Puerta de Tierra. Esta vía adoptó diversos nombres después de la independencia.

En el plano del año de 1675, la Avenida A fue designada como Calle de Santo Domingo y San José.

La Avenida B aparece con el nombre de San Vicente y San Gerónimo, ya en el siglo XIX se le denominó Carrera de Páez.

La Avenida Norte se le designó inicialmente con el nombre de Calle de la Muralla o calle de la Puerta de Mar, después conocida como Calle de Las Tablas o de El Mercado, y que por un prolongado espacio de tiempo fue considerada la arteria comercial más importante de la ciudad, ya que desembocaba en lo que se denominaba originalmente la Plaza del Mercado. Ahí tuvo su vivienda la familia Hurtado Díaz, considerada en el período colonial como la más adinerada de la ciudad.

Ya en el siglo XIX, esta vía se le conoció como la Carrera de Córdoba. Al frente del Palacio de las Garzas construyó el Presidente del Estado de Panamá, Buenaventura Correoso, una pequeña plaza conocida como La Marina, tal vez por encontrarse próxima a la Puerta del Mar o desembarcadero de la ciudad.

1.- La Calle 1ª fue denominada en el período colonial como la Calle del Palacio.

2.- La Calle 2ª fue originalmente conocida como la Calle de las Bóvedas o Callejón de la Esperanza.

3.- La Calle 3ª aparece en los planos del siglo XVII y XVIII con el nombre de Calle de San Francisco, la cual pasaba frente al templo de este nombre. Durante un breve tiempo fue conocida como la Calle de Santo Domingo.

4.- La Calle 4ª recibió el nombre de San Miguel, que parte de un costado de la Plaza de Bolívar, originalmente conocida como Plaza de San Francisco, popularmente se le conocía como «el Callejón del Chicheme».

5.- La Calle 5ª tenía el nombre de San Pedro y San Pablo.

6.- La Calle 6ª fue conocida originalmente como la Calle de Santa Bárbara y, en el siglo XIX, como la Calle del Comercio.

7.- La Calle 7ª fue designada originalmente con el nombre de Santiago al Norte y San Ignacio al Sur. Popularmente, se le conocía en el período colonial como «la Calle de la Carnicería», y el tramo que va desde la Plaza de la Catedral hacia la Avenida Eloy Alfaro se le denominaba de igual manera «el Callejón de los Miaos».

8.- La Calle 8ª fue conocida originalmente como la Calle de San Blas.

9.- La Calle 9ª aparece en el plano del año de 1675 con el nombre de Calle de La Merced; en algún tiempo se le conoció además como la Calle de la Cruz.

10.- La Calle 10ª no aparece con nombre alguno en los planos originales del 1675, pero posteriormente fue conocida como la Calle de San Ramón.

En el centro de la ciudad, se encontraba la Plaza Mayor con el Palacio de El Cabildo (entre Calle 2ª y final de lo que hoy conocemos como la Avenida Central).

La Avenida Central ha tenido a lo largo de su historia varios nombres, en un tiempo se le conoció como la Calle Real o Calle de La Merced.

Atención especial merece para nosotros el Hospital de San Juan de Dios, y del que nos da una referencia específica un Informe de Diego de la Haya del año de 1717 en donde señala:

«Contaba la ciudad con el Hospital de San Juan de Dios, con una sala de enfermería y para tal efecto se levantaron las paredes de cal y canto.

Dicho centro de salud contaba con un Asistente de Médico, un cirujano-barbero, un capellán y un mayordomo encargado de su administración.

En este hospital se atendía a la gente enferma incluyendo los negros y mulatos en caso de necesidad, y los cuales se atendían con una suma caridad».

«Ante su expansión ordenó el Cabildo que se hiciera una nueva galería de cal y piedra a continuación de dicho hospital, y para trasladar ahí la curación de los soldados, a fin de que no disputaran el espacio con los pobres de solemnidad, y para atender también a los religiosos que debían ser aposentados en dicho hospital».

Durante el régimen del Presidente Juan Demóstenes Arosemena, el edificio debió ser objeto de reparaciones en el instante en que se ensanchaba la Avenida B, pero tratando de conservar su estructura original, con el ánimo de preservar este bien inmueble que data del siglo XVIII, y donde funciona hoy la Escuela República de México.

Gracias al apoyo de diversos organismos cívicos, en

el año 2001, se reinició la remodelación completa del edificio principal de la escuela. Se trataba de un edificio totalmente deteriorado, a punto de desplomarse y en donde, entre otras cosas, los servicios sanitarios se encontraban prácticamente fuera de uso.

En una descripción de la ciudad de Panamá de finales del siglo XVIII, aparece la siguiente información:

«La ciudad cuenta con una gran plaza y cerca de ahí el Colegio de los Jesuitas, en donde funciona un colegio con cátedras de gramática española, filosofía, teología, derecho y cánones; cuenta además con muchas otras iglesias y conventos construidos de piedra y tanto la Catedral, como el Hospital de San Juan de Dios, son unos edificios hermosos y muy preservados».

El Castillo de Las Bóvedas, construido a fines del siglo XVIII, fue tal vez la más pretenciosa edificación militar de la nueva ciudad. Servía de Cuartel General y de cárcel. En alguna oportunidad fungió además de sede de las oficinas gubernamentales más importantes. Al frente se erigió una gran plaza conocida originalmente como la Plaza de Armas.

Ya en el siglo XX, el sitio fue transformado en un paseo de la ciudad en donde se levantó la Plaza de Francia y se exhibe una serie de planchas de mármol con la historia de la comunicación interoceánica relatada por Octavio Méndez Pereira.

Este informe se refiere de igual manera al movimiento de los puertos de la siguiente manera:

«La rada del puerto es cómoda, pero es tan baja que no ofrece más que un desembarcadero para los barcos chatos y piraguas; las embarcaciones grandes tienen que anclar en el Puerto de Perico y Flamenco, a más de dos millas mar adentro, y todos los cargamentos hay que trasladarlos posteriormente a la ciudad en bateles; sin embargo, esta plaza hace un comercio considerable».

Uno de los problemas más serios que confrontó la nueva ciudad de Panamá, desde su fundación, fue del aprovisionamiento de agua; sobre el respecto acudimos de igual manera al Informe de Diego de la Haya, quien nos dice:

«Dentro de la ciudad no hay agua para beber, sus moradores, por esta razón y para subsanar tal daño dispusieron designar un algiber, sin costo para los vecinos para poder distribuir el agua entre las casas de la ciudad».

«El agua más cercana a aquella plaza con que cuenta nuestra ciudad es la de los chorrillos o arroyuelos que provienen del Ancón, el cual dista más de un tiro de

mosquetes de aquí».

Casi nada nos queda de las edificaciones del período colonial en los predios de San Felipe y entre ellas podemos mencionar la Casa Góngora, ubicada en la Calle 4ª, recientemente reconstruida y preservada como un Museo Colonial.

Un edificio en donde funcionaron por muchos años las Notarías, en la Avenida Eloy Alfaro y próximo al Palacio de las Garzas, denominado en el período colonial como la Casa de los Presidentes, pues al parecer ahí residieron tradicionalmente los Presidentes de la audiencia de Panamá o Gobernadores Generales. Esta casa, utilizada como bodega para el comercio, fue denominada de igual manera la Casa Arillaga; esta vivienda originalmente construida en el siglo XVII ha debido sufrir varias transformaciones a través de su historia.

Próxima a ella se encuentra la vivienda generalmente conocida como la Casa de los Monogramas, cuya construcción data del siglo XVII. Este edificio ha sido recientemente restaurado y adquirido por la Presidencia de la República.

Mención especial amerita lo que conocemos como el Palacio de las Garzas, que aunque totalmente remodelado en la década del 1920 por el Presidente Belisario Porras, resulta sin la menor duda el sitio histórico más antiguo de la urbe colonial, pues ahí erigió el Oidor de la Audiencia de Panamá, Luis Lozada de Quiñones, la Casa de la Aduana, mejor conocida desde entonces como El Taller. Ya desde el siglo XIX y por disposición del Presidente del Estado, Buenaventura Correoso, se convirtió en la Casa de Gobierno, con su Salón Amarillo, cuya decoración con la Galería de los Jefes del Estado él encomendó al artista Epifanio Garay.

En cuanto a la Avenida B, debemos referirnos como un dato curioso particular a una vivienda incorporada al patrimonio del Palacio de las Garzas, ubicada entre las Calles 6ª y 5ª, en la Avenida B, frente a lo que fue originalmente el Palacio Arzobispal. Esta casa, que fue originalmente de Pedro Nolasco Merino, fue objeto de un incendio en el año de 1874 y reconstruida posteriormente al año siguiente. Su fachada da a la Avenida B (conocida como Calle de San Juan de Dios, y en otras oportunidades como Calle de San Vicente) y tiene un costado con la Calle 6ª (originalmente conocida como Santa Bárbara y luego como Calle de Comercio).

Esta casa fue ocupada por muchos años, a finales del siglo XIX, por Doña María Ossa de Amador y su esposo, Don Manuel, que ahí falleció el 2 de mayo de 1909, sin

embargo, cuando leemos el testamento de Amador, a pesar de ser dueño de muchas otras casas en la ciudad, esa casa no aparece dentro de su patrimonio.

Esta vivienda la adquirió en 1929, Alexis Lindo, quien la vende al año siguiente a Isaac Haim Cardoze, holandés residente en Panamá, y la cual fue heredada posteriormente por Julia Lindo de Cardoze.

En el año de 1940, el Presidente Augusto Samuel Boyd adquirió la propiedad para integrarla al patrimonio del Palacio de las Garzas, la cual fue reconstruida posteriormente y en la parte baja del edificio se instaló la sede de la Biblioteca Nacional de Panamá.

Ya en el Gobierno de Ernesto de la Guardia (1956-1960) el edificio fue nuevamente objeto de una remodelación para ampliar las instalaciones del Palacio Presidencial.

En la década del 1960, durante los gobiernos del Presidente Roberto Francisco Chiari y de Marco Aurelio Robles, se instaló ahí el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Aunque las referencias son confusas podemos agregar al inventario de las casas de origen colonial, un edificio en la Plaza Bolívar en donde funciona hoy el Colegio Simón Bolívar y tal vez una que otra vivienda particular del mismo sector.

Debemos tomar en cuenta que la ciudad colonial sufrió grandes transformaciones con motivo de los diferentes fuegos que la azotan, especialmente durante el siglo XVIII.

La Ciudad de Panamá sufrió una abrupta transformación arquitectónica en el siglo XIX con la construcción del ferrocarril de Panamá (1855) y con los inicios de las excavaciones del Canal Interoceánico, a principios de la década de 1880, de la que nos quedan importantes edificaciones, en donde se observa una influencia de la arquitectura francesa.

Para esta fecha sobresale de manera individual la figura de George Lowe, empresario comercial quien con gran visión construyó una serie de obras de gran significado artístico en nuestra ciudad.

Dentro de ellas, podemos identificar el actual edificio en donde funciona el Museo del Canal, originalmente concebido como un hotel, y la residencia que erigió al frente de la Plaza de Bolívar, que cubre desde la Calle 3ª a la Calle 4ª y que, al parecer, fue una reconstrucción de una vivienda de origen colonial.

Las mujeres panameñas y el Centenario de la República

Aracelly De León

PHD en Economía

En el año 2003, la República de Panamá se apresta a conmemorar su primer Centenario. Es un acontecimiento memorable para un país tan joven. Al mismo tiempo, el 2003 será un año preelectoral, debido a las elecciones generales que se celebrarán en el 2004.

Para el caso de las mujeres, el Centenario de la República nos encuentra impulsando un movimiento creciente de igualdad de oportunidades, y con el desafío de alcanzar una cuota electoral de un mínimo del 30% para candidaturas femeninas. El establecimiento de esta cuota es una acción positiva¹, que tiende a garantizar y estimular la participación de las mujeres en la política. Se basa en los logros de los países nórdicos, donde la participación femenina en la política oscila entre el 30% y el 40%. En los países de América Latina, la participación femenina no sobrepasa el 10%, a pesar de que las mujeres constituyen la mitad de la población.

La poca participación de las mujeres en la vida política tiene sus raíces en la discriminación a la que han estado sometidas durante siglos. El comportamiento de hombres y mujeres obedece a patrones de conducta estereotipados y prácticamente opuestos entre sí. Lo que es aplaudido en los varones es criticado en las mujeres y viceversa. Lo femenino se define como lo contrario de lo masculino, es secundario, depende de lo masculino.

Los roles femeninos y masculinos obedecen a una cultura patriarcal estructurada en los inicios de la 'civilización' que, producto de la tradición, se mantiene hasta nuestros días. En términos generales, las mujeres deben ser tiernas, madres abnegadas y, sobre todo, sacrificadas; mientras que los varones deben ser fuertes, agresivos, triunfadores y proveedores de la familia. De tal suerte que, mientras el ámbito de los varones ha sido la vida pública y el protagonismo, las mujeres se han visto dedicadas a la vida doméstica y a la familia; es decir, invisibles para la sociedad. Las personas que no cumplen con estos roles en nuestra sociedad son criticadas e,

incluso, estigmatizadas.

Producto de estos estereotipos, nos hemos acostumbrado (individual y colectivamente) a imaginar a las mujeres pasivas, dedicadas a su familia, y a los varones triunfando en la vida pública.

Sin embargo, y a pesar de que no se registra en los textos de historia patria, Panamá ha contado con mujeres protagonistas maravillosas, que incluso se adelantaron a su época. Ellas, desde los inicios de la República, exigieron igualdad de derechos, acceso a la educación y a la salud, así como derecho al voto y a la ciudadanía.

Entre ellas se destaca Clara González de Behringer, primera panameña en graduarse de abogada en 1922. Primera mujer universitaria que logró no sólo educarse, sino que incursionó en una profesión 'masculina'. Al terminar sus estudios no le fue permitido ejercer, pues la ley impedía a las mujeres el ejercicio de la abogacía.

Ésta y otras prohibiciones dan muestra de la subordinación jurídica de las mujeres en los inicios de la República. Aunque la Constitución de 1904 no excluía expresamente el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas, sí lo hacían las leyes electorales. La Ley 89 del 7 de julio de 1904, "sobre elecciones populares", restringe el derecho de las mujeres de participar en elecciones directas, como en las de concejales, municipales y diputados. Esta discriminación fue reiterada por la Ley 60 del 31 de marzo de 1925.

A pesar de esta prohibición, en 1923 el Primer Congreso Feminista había postulado a Clara González como candidata a las elecciones de 1925, quien se proponía, entre otros objetivos, lograr la educación integral de la mujer, mejorar sus condiciones de vida y lograr la igualdad ante la ley.

Clara González había creado en 1922 el "Centro Feminista Renovación" y Esther Neira de Calvo, la

“Sociedad Nacional para el Progreso” en 1923. Estas dos agrupaciones marcaron el inicio de la lucha de las mujeres panameñas por la plena igualdad en la sociedad.

Seguidoras de Clara González fueron Elida Campodónico de Crespo, Sara Sotillo, Sara María Barrera, Enriqueta Morales, Rosa Navas y otras, quienes se dieron a la tarea de dictar conferencias y organizar filiales del movimiento en el interior de la República: en Chitré, Los Santos, Las Tablas, Santiago, Colón, Bocas del Toro, Chimán, Balboa y Garachiné.

De esta fructífera labor, surge el Primer Congreso Feminista que se celebró los días 20 y 21 de septiembre de 1923. Este Congreso reunió a 43 mujeres delegadas de las diferentes provincias, con exclusión de Chiriquí y Coclé. Ellas deciden formar el Partido Nacional Feminista, que desde entonces presenta de manera reiterada sus aspiraciones de reformar las leyes vigentes en lo relativo al derecho de las mujeres.

Sin embargo, la Ley 60 del 31 de marzo de 1925 determinó de forma expresa que sólo eran ciudadanos los varones mayores de 21 años. En 1932, el Partido Nacional Feminista solicita a la Asamblea el derecho al voto para las mujeres, y en 1936 exige se le otorgue cédula de identidad a las mujeres.

La exclusión de las mujeres de la vida política se reafirmó con la entrada en vigencia de la Constitución de 1941, dado que en el artículo 61 se decía expresamente que “Son ciudadanos de la República todos los panameños varones mayores de 21 años...”. En este mismo artículo, se indicaba que se les podía conceder el ejercicio al voto a las mujeres con limitaciones y requisitos.

Estas condiciones fueron establecidas en la Ley 98 del 5 de julio de 1941 “Sobre elecciones populares”. En ella se determinó lo siguiente: Sólo se le concedía el derecho a elegir y ser elegida para representante de los Ayuntamientos Municipales, y sólo podían aspirar a elegir y ser elegidas a ese cargo, las mujeres mayores de 21 años que poseían diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza. Requisitos que no se establecían para los varones.

La situación de descontento del movimiento feminista pudo ser expresada a través del Partido Nacional Feminista en un “Manifiesto a las mujeres del país”, el día 1 de noviembre de 1941, día en que fue derrocado el Presidente

Arnulfo Arias Madrid.

El 30 de diciembre de 1944, el Presidente Ricardo Adolfo De La Guardia anunció la convocatoria para las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Las mujeres decidieron participar de las elecciones y, para ello, fundaron la Unión Nacional de Mujeres el 31 de diciembre de 1944, liderizada por Clara González. También surge la Liga Patriótica Femenina el 9 de enero de 1945, por iniciativa de Esther Neira de Calvo.

La Unión Nacional de Mujeres lanza la candidatura de Clara González de Behringer como principal y de Graciela Rojas Sucre y Magdalena Icaza de Briceño como suplentes, las cuales fueron postuladas oficialmente por el Partido Liberal Renovador. Las mujeres habían ofrecido votar en bloque por el partido que apoyara a sus candidatas y su programa de trabajo.

La Liga Patriótica Femenina postuló a Esther Neira de Calvo, apoyada por el Partido Conservador y el Partido Liberal; y a Gumerinda Páez, candidatizada por el Partido Nacional Revolucionario.

Otras mujeres postuladas para esas elecciones fueron: Marina Ucrós, Stella Sierra de Ruiz Vernacci, Emelina de Romero, Ana de Calvo, Elvira Ayala, Raquel Walker de Ducruet y Felicia Santizo de García.

Sólo fueron electas Esther Neira de Calvo, como diputada Nacional, y Gumerinda Páez, como diputada por la provincia de Panamá, de un total de 51 diputados. Raquel Walker de Ducruet fue elegida diputada nacional suplente.

A Gumerinda Páez se le escoge como segunda vicepresidente de la mesa directiva de la Asamblea, hasta noviembre de 1945, y a Esther Neira de Calvo se le designa para trabajar en la primera Comisión Legislativa, que tenía como objetivo revisar el proyecto de Constitución Nacional.

La Constitución de 1946 fue la primera en reconocerle a las mujeres su derecho a elegir y ser elegidas a puestos públicos de elección popular.

Luego de esta victoria, y ya en calidad de ciudadanas plenas, las mujeres panameñas se incorporaron a la lucha por la liberación nacional. Participaron en las gestas del 47, del 58 y del 64, entre otras, pero no figuran en la primera fila como dirigentes, excepto Marta Matamoros² y Thelma King³, entre otras.

Como reflejo de los cambios a nivel mundial y, sobre todo, bajo la influencia de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por Naciones Unidas en 1975, en la cual se declaró la Década de la Mujer (1975-1985) surgen nuevos grupos y organizaciones de mujeres. Se destacan la FENAMUDE (Federación Nacional de Mujeres Democráticas) y UNAMUP (Unión Nacional de Mujeres Panameñas). En los años noventa aumentan y se diversifican los movimientos de mujeres.

En el marco de los procesos electorales celebrados entre 1948 y 1994, han sido electos un total de 602 parlamentarios y parlamentarias, de los cuales 33 han sido mujeres muy decididas y dispuestas a dar la batalla política de manera institucional. Sin embargo, esta cifra representa una presencia femenina en la Asamblea Legislativa de tan sólo el 5.5% en 50 años.

Para tratar de estimular la participación política, el movimiento de mujeres en Panamá, con un contexto internacional favorable, logra la aprobación de la Ley 22 del 14 de julio de 1997, mediante la cual se reforma el Código Electoral y se adoptan otras disposiciones. Dicha Ley establece que como mínimo un 30% de los cargos de elección popular deben ser ocupados por mujeres.

En las elecciones celebradas el 2 de mayo de 1999 en Panamá, fueron sometidos a elección popular un total de 1,519 cargos, de los cuales las mujeres debieron ocupar 456, que representaba ese 30% mínimo correspondiente a la cuota electoral femenina. Sin embargo, las mujeres apenas lograron un 9.9% de dicha cuota. Es decir, que para llegar al 30% hay que triplicar los esfuerzos que hasta ahora han realizado las mujeres en Panamá.

Además, el 29 de enero de 1999 fue aprobada la Ley 4, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres en Panamá. Esta se constituye en uno de los principales logros de fin del siglo XX para el movimiento de mujeres, ya que desde 1995 se impulsó este proyecto de Ley. En su Capítulo II, sobre "los derechos que contiene la igualdad de oportunidades", la Ley hace referencia al "poder y participación política".

En vísperas del Centenario de la República, las mujeres pueden mostrar múltiples evidencias de sus aportes, en los distintos campos: sociales, económicos, políticos y culturales. Pero también han quedado al descubierto las grandes desventajas que han tenido que

enfrentar las mujeres para participar en igualdad de oportunidades con respecto a los hombres.

Los desafíos en participación política de las mujeres se constituyen en el eje principal de sus luchas en los inicios del siglo XXI. De allí, el interés en profundizar en el análisis de los aspectos inherentes a la participación de las mujeres en la política, especialmente de las relaciones de éstas con las estructuras de poder y las estrategias que se pueden adoptar para mejorar esta condición hacia el logro de la igualdad de oportunidades.

Dado que la cultura tradicional, la propia resistencia de las mujeres, sus compañeros y la familia, obstaculizan el camino hacia la participación activa en la vida pública, es necesario recurrir a otras acciones afirmativas. Sabido es que las leyes o decretos por sí solos no generan cambios. En este caso, le correspondería al Tribunal Electoral, como máxima autoridad en la materia, crear una escuela o un sistema de capacitación política para mujeres, que de seguro encontraría fácilmente apoyo entre los organismos internacionales interesados en potenciar a las mujeres como entes políticos y hacedoras de políticas públicas.

Este sistema podría funcionar en base a la cantidad de mujeres inscritas en los partidos políticos interesadas en convertirse en lideresas, pero que no saben cómo romper la inercia de la tradición. Esta escuela debería dotarlas de conocimientos y herramientas básicas necesarias, tales como los motivos por los cuales las mujeres deben participar en la política; las razones por las que han tenido menos acceso a la vida pública; las diferencias que hay entre los hombres y las mujeres para acceder a los beneficios del desarrollo, tales como están diseñados actualmente; la forma de participar acertivamente en la política; la imagen que se debe transmitir a la población electoral y las contribuciones de la mujer al desarrollo integral de la sociedad, entre otros contenidos.

Si el Tribunal Electoral asume el liderazgo de esta labor formadora entre las mujeres inscritas en los partidos, para ayudarlas a convertirse en lideresas, es posible que en las próximas elecciones del 2004, se llegue al 30% mínimo de candidaturas femeninas. Las mujeres por sí solas no podrán lograrlo. Hay mucha resistencia dentro de los partidos políticos para compartir el poder.

Hay que tener claro que potenciar a las mujeres

significa compartir el poder con ellas, hacer más democrática la contienda electoral, la toma de decisiones en todos los niveles y, por ende, la vida en sociedad. Una acción positiva de esta naturaleza le haría justicia a la lucha centenaria de las mujeres panameñas por la igualdad de oportunidades.

A manera de conclusión, podemos expresar que el logro de la democracia supone una auténtica asociación entre hombres y mujeres para la buena marcha de los asuntos públicos, de modo que ambos actúen en igualdad y complementariedad, obteniendo un enriquecimiento mutuo a partir de sus diferencias⁴.

Bibliografía

De León, Aracelly. Introducción al Enfoque de Género. Panamá. 1999.

Gólcher, Ileana. Mujeres que se atreven: en busca de la equidad. Panamá. 1997

Terreros Barrios, Nicolasa. Propuesta para una Escuela de Formación Política para Mujeres. Panamá. 2001.

Marco, Yolanda y Ángela Alvarado. Mujeres que

Cambiaron Nuestra Historia. Panamá. 1997.

¹ Se entiende por 'acciones positivas', el establecimiento de medidas temporales que, con el fin de lograr igualdad de oportunidades en la práctica, permitan corregir situaciones de discriminación.

² Marta Matamoros: Modista de profesión, en 1945 se afilió al Sindicato de Sastres y Similares. Ese año organizó una huelga que se prolongó 38 días, en 1947 participó en el rechazo de los Tratados Filós-Hines, en la Marcha del Hambre y la Desesperación en Colón. En 1952 fue electa Secretaria General de la Federación Sindical de Trabajadores.

³ Thelma King fue diputada a la Asamblea Nacional por la provincia de Colón de 1960 a 1964. Perteneció a la Generación del 44, que nucleó a literatos e intelectuales de Panamá en las concepciones progresistas que sellaron las luchas del socialismo europeo y las revoluciones que se dieron en América Latina.

⁴ Declaración Universal sobre la Democracia. 1997. Principio No. 4.

Blanqueo de capitales

Aura G. de Villalaz,
Asesora ad honórem
de la Asamblea Legislativa

El Capítulo VI fue adicionado al Código Penal mediante la Ley 41 de 2000, en virtud de la presión internacional de los grupos financieros que decidieron colocar a Panamá en la lista negra de los Estados poco colaboradores con el esfuerzo mundial para combatir el narcotráfico y el blanqueo de activos.

1. Antecedentes: Los estudiosos de esta materia han llegado a la conclusión de que el antecedente del delito de lavado de dinero, se origina en las técnicas de ocultamiento de dinero sucio que pusieron en práctica los gánsteres en la década del veinte, al crear compañías de lavandería en las que invertían el dinero producto de sus fechorías, extorsiones y fraudes. Se afirma que Al Capone, Lucky Luciano y Moyer Lansky fueron algunos de esos delincuentes que crearon lavanderías, donde se les facilitó lavar o sanear el dinero proveniente de hechos ilícitos.

Se estima que en la actualidad los delincuentes organizados que actúan en la delincuencia transnacional, se ven obligados a realizar acciones para blanquear el producto de los delitos cometidos por dos razones:

1. Evitar que se detecte el origen del dinero mal habido, y
2. Que el dinero, al ser objeto de investigación, pueda ser incautado.

2. Definición y Finalidad: La Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito, en un estudio publicado en 1998, define el blanqueo de dinero como “ un proceso dinámico en tres fases que requiere alejar los fondos de toda asociación directa con el delito, disfrazar o eliminar cada rastro y devolver el dinero al delincuente una vez ocultados su origen geográfico y ocupacional”.

Por su parte, Pedro Zamora Sánchez sostiene que “el lavado de dinero es el proceso mediante el cual se realiza cualquier acto u operación con divisas o activos que provengan de una actividad, tipificada como delito por la legislación del país en el que se efectúen dichos actos u operaciones con el propósito fundamental de ocultar el

origen ilícito de tales divisas o activos utilizando una serie de actos permitidos por la Ley, para llegar a un fin prohibido por la misma”.

Como se puede apreciar, en este ilícito los fondos o activos provenientes de un hecho punible que lo precede se lavan o blanquean con el propósito de encubrir u ocultar las actividades y, de esta manera, se liberan para aplicarlas o utilizarlas libremente en una economía legítima.

Hay consenso en considerar que el proceso de lavado de dinero se lleva a cabo a través de tres etapas:

- a. La colocación o disposición física del dinero en una entidad bancaria o financiera.
- b. Logrado lo anterior, se realizan diversas operaciones o trámites para distribuir los activos en distintas cuentas o instituciones, de tal manera que se distancie de su fuente original. Se trata de disfrazar o eliminar toda evidencia que lo vincule al delito de donde procede el dinero.
- c. La tercera fase es la integración del dinero lavado o limpio a negocios legítimos donde el delincuente disfruta del dinero malhabido.

3. Factores que contribuyen o ayudan en el blanqueo de dinero:

Grupos organizados a nivel mundial o regional como el Consejo de Cooperación Aduanera (CCD) de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), la Drug Enforcement Agency (DEA), el Grupo de los Diez (G-10) y el Grupo de los 7 y la UNDPD, que es el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, entre otros, en distintos estudios e investigaciones, han logrado identificar algunos elementos que, de alguna forma, ayudan en el blanqueo de capitales, entre los que cabe mencionar:

- a. El secreto en el sistema financiero al establecer reserva en cuanto a proporcionar información de cuentas a las autoridades extranjeras, como ocurre en las cuentas cifradas, el secreto bancario absoluto y el anonimato bancario.

b. El sistema comercial societario en alguna medida favorece el lavado de dinero que se realiza a través de estructuras corporativas. Ello ocurre con las sociedades anónimas, con las empresas-pantallas, con las empresas fantasmas y en las llamadas empresas de papel o de escritorio.

c. Las computadoras, que forman parte de la Cuarta Revolución Industrial, han permitido la creación de sistemas tecnificados que facilitan las operaciones complejas de colocación y distribución del dinero proveniente de delitos, con gran despliegue y alcance internacional.

4. Medios para combatir el blanqueo de capitales: Como quiera que este delito tiene un alcance internacional, los Estados Unidos se han visto en la necesidad de acudir a la comunidad internacional en busca de apoyo para prevenir y evitar este flagelo que ataca a las economías nacionales y debilita el sistema democrático. No es suficiente el esfuerzo interno, se requiere acudir a la cooperación internacional.

Con ese propósito, se han elaborado varios instrumentos jurídicos, los cuales han sido aprobados en distintas reuniones regionales y mundiales. Entre esos instrumentos se pueden mencionar:

a. Los principios de Basilea: Se trata de regulaciones bancarias y prácticas de supervisión creadas por el Club de París (G-10), formado por los países más poderosos del Fondo Monetario Internacional, que establecen los principios de administración bancaria para combatir el lavado de dinero; tales como la identificación del cliente, el cumplimiento de la legislación especializada y la cooperación con las autoridades.

b. La Cumbre de las Américas (1994), formada por 34 países, que acordó estrategias para el combate del problema de drogas ilícitas y crímenes relacionados con este flagelo.

c. Grupo de los Siete: elaboró 40 recomendaciones para prevenir el lavado de dinero (1990).

d. CICAD (Organismo de la OEA para el control de abusos de drogas) elaboró en 1992 el reglamento sobre el lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas.

e. Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, aprobada en Viena en 1988, fue aprobada por Panamá mediante la Ley 20 de 7 de diciembre de 1993.

5. Tipos Penales Incluidos en el Capítulo VI del Título XII del Código Penal: En Panamá se había erigido en delito el lavado de dinero a través de la Ley 23 de 1986, reformada por la Ley 13 de 1994, con relación a los valores provenientes de los delitos relacionados con drogas, los cuales eran depositados o transferidos en cuentas bancarias o utilizados en transacciones financieras, comerciales o de otra naturaleza.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para combatir el narcotráfico, mediante la creación de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), adscrita a la Presidencia de la República, y el establecimiento de controles a través de la Superintendencia de Bancos, la Asociación Bancaria Nacional y las diligencias realizadas por el Ministerio Público, nuestro país fue incluido en la lista negra en la que se registra a los países que no colaboran en la lucha contra el narcotráfico.

No se debe perder de vista el hecho de que nuestro sistema de sociedad anónimas, el abanderamiento de naves, el Centro Bancario Internacional, la Zonal Libre de Colón, la figura jurídica del fideicomiso y el manejo de la materia fiscal, han generado suspicacias, ambiciones competitivas y exigencias internacionales bajo el ropaje de la globalización. A fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales sobre la prevención del lavado de dinero y como reacción inmediata a la inclusión de nuestro país en la lista negra de países no cooperadores en la lucha mundial contra ese ilícito, se aprobó la Ley 41 de 2 de octubre de 2000.

Este Capítulo lo componen cinco artículos: 389, 390, 391, 392 y 393.

a. El tipo básico: El artículo 389 describe el blanqueo de capitales así:

“Artículo 389.- El que reciba, deposite, negocie, convierta o transfiera dineros, títulos valores, bienes u otros recursos financieros, a sabiendas de que proceden de actividades relacionadas con tráfico de droga, estafa calificada, tráfico ilegal de armas, tráfico de personas, secuestro, extorsión, peculado, corrupción de servidores públicos, actos de terrorismo, robo o tráfico internacional de vehículos, previstas en la ley penal panameña, con el objeto de ocultar o encubrir su origen ilícito o ayudar a eludir las consecuencias jurídicas de tales hechos punibles, será sancionado con pena de 5 a 12 años de prisión y de 100 a 200 días-multa”.

Como se puede ver, el legislador utiliza una pluralidad de alternativas de verbos rectores, que identifican a su

vez una variedad de conductas idóneas para consumir este ilícito.

Los verbos recibir, depositar, negociar, convertir y transferir, representan las acciones propias de las tres fases en que se desarrolla el blanqueo de capitales. Son acciones por comisión, que exigen un hacer o conducta positiva violatoria de un precepto prohibitivo.

Esta norma enumera taxativamente once delitos previos de los cuales pueden provenir el dinero, títulos valores, bienes u otros recursos financieros; los delitos mencionados son: tráfico de drogas, estafa calificada, tráfico de armas, tráfico de personas, secuestro, extorsión, peculado, corrupción de servidores públicos, terrorismo, robo y tráfico internacional de vehículos.

b. El bien jurídico tutelado: El bien jurídico que se protege es la economía nacional, que pierde la legitimidad, confianza y seguridad en la actividad financiera, comercial o de la inversión de capitales, cuando es utilizada para acciones ilícitas o como instrumento de legitimación de capitales de procedencia delictiva.

Después de analizar los distintos bienes jurídicos que, en el ordenamiento penal, reciben tutela o protección, se arribó a la conclusión que más que un delito contra la salud pública, como aparecía el lavado de dinero producto del narcotráfico en la Ley 13 de 1994, los once delitos que tienen la condición de delito previo, a su vez afectan bienes de la más diversa naturaleza, como el patrimonio, la administración pública y la seguridad colectiva y, por ello, el blanqueo de capitales, por las consecuencias que se reflejan directamente en la economía de los Estados, debía ser un Capítulo del Título que tiene como denominador común el bien jurídico de la Economía Nacional.

El sujeto activo puede ser cualquier persona, aunque en la práctica sean comerciales, banqueros o profesionales en finanzas o actividades afines. El sujeto pasivo es el Estado como titular del bien jurídico protegido.

La punibilidad es mixta, con intervalos penales graves, esto es, de 5 a 12 años de prisión y de 100 a 200 días-multa. Son penas principales, una privativa de libertad y la otra patrimonial. Por su gravedad conllevan detención preventiva y no admiten libertad caucionada.

c. Tipos calificados: Los artículos 390, 391, 392 y 393 contienen tipos calificados que tratan de atrapar conductas específicas de las que se valen los blanqueadores de capitales para ocultar el origen, ubicación o destino de los dineros o recursos financieros

provenientes de los delitos antes mencionados.

También se califica el tipo cuando el sujeto activo se vale de sus funciones, empleo, profesión u oficio para facilitar la realización de este ilícito.

Valga hacer notar el texto del artículo 392 en el que se reitera una norma sobre delitos relacionados con drogas en el que se incrimina el financiamiento de campañas políticas con los dineros provenientes del blanqueo de capitales. Es de esperarse que la política criolla no se contamine más con ese tipo de donaciones, como ha ocurrido en varios países del área y en casos del pasado reciente en nuestro país.

Por último, se incluye el texto del artículo 393 en el cual el sujeto activo es un servidor público que dentro del sistema de justicia (policía, agente del Ministerio Público, servidor judicial) comete actos destinados a favorecer a los autores de los delitos de blanqueo de capitales.

En este supuesto, puede darse un concurso ideal de delitos, ya que algunas de las conductas previstas en esta norma, como los es "alterar" pruebas, constituye también un ilícito contra la fe pública, todo ello sin perjuicio de que también se subsuma en actos de corrupción de servidores públicos, en la categoría de cohecho propio o impropio, según el caso.

El manejo práctico de estos casos, tanto en la fase instructoria como en la plenaria, que culmina con la decisión de fondo, requiere de auxiliarse con personal especializado que pueda rastrear las huellas, evidencias y mecanismos sofisticados de los que se valen los delincuentes que realizan intrincadas operaciones de blanqueo de capitales.

En Panamá estamos estrenando la Ley y aún nos falta recorrer el camino de la experiencia sobre la eficacia de la nueva normativa penal.

BIBLIOGRAFÍA

Bacigalupo, Enrique. Curso del Derecho Penal Económico. Marcial Pons, Madrid, 1998. Bajo Fernández, Miguel, Derecho Penal Económico. Edit. Civetes, Madrid, España, 1978.

Buitrago, Angela María. El Delito informático. En Revista del Instituto de Ciencias Penales y Criminología de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996.

Diez Ripolles, Luis. El Blanqueo de Capitales procedentes del tráfico de Drogas. Madrid, 1994.

The demann, Klous. Poder Económico y Delito, Barcelona. Edit. Assil, 1985.

Panamá y la anficción bolivariana

(El Congreso de Panamá de 1826 y las Actas Originales)

Lic. Oydén Ortega Durán
Presidente de la Sociedad Bolivariana de Panamá

Importancia de Panamá para el Libertador Simón Bolívar

En la Carta de Jamaica, escrita por Bolívar en Kingston el 6 de septiembre de 1815, por primera vez se menciona al Estado de Panamá, dentro del proyecto para formar una Asociación de Naciones Americanas. El Libertador propuso a Panamá como capital de la Asociación, lo mismo que a México. A favor de Panamá argumenta que es "punto céntrico para todos los extremos de este vasto Continente". En otro pasaje de la misma Carta de Jamaica, Bolívar refuerza su argumentación, escribiendo: "Los Estados del istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizá una Asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares podrá ser con el tiempo el emporio del universo; sus canales acortarán las distancias del mundo, estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia, traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. ¡Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra como pretendió Constantino que fuese Bizancio la del antiguo hemisferio!"

Es importante considerar que en 1815 Panamá formaba parte de la Nueva Granada. Sin embargo, Bolívar sitúa a Panamá como un ente político autónomo de Nueva Granada, es decir prefigura la independencia de Panamá. A la Nueva Granada la asocia con Venezuela, con Maracaibo como capital, dentro de una nueva Nación que se llamaría Colombia como homenaje a Colón.

En la proclama de Bolívar del 8 de marzo de 1820, en la que exalta el significado de la creación de la Gran República de Colombia, se da por descontado la incorporación de Panamá como parte de la Nueva Granada, aunque no hay mención específica del nombre de Panamá.

La Carta convocatoria del Congreso Anfictiónico, firmada por Bolívar el 7 de diciembre de 1824, en vísperas de la Batalla de Ayacucho, rehabilita la propuesta del istmo de Panamá como capital del mundo en términos

comerciales y sede de la Reunión. Dice: "Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, colocado, como está, en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, por la otra el África y la Europa. El Istmo de Panamá ha sido ofrecido por el gobierno de Colombia, para este fin, en los tratados existentes. El istmo está a igual distancia de las extremidades y por esta causa podría ser el lugar provisorio de la primera Asamblea de los Confederados". Remata la convocatoria con la conocida frase: "Cuando después de cien siglos la posteridad busque el origen de nuestro derecho público y recuerden los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del istmo. En él encontrarán la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el istmo de Corinto comparado con el de Panamá?"

Panamá como eje de un Proyecto de integración continental

Recapitulando los textos bolivarianos, se pueden distinguir varios momentos de la inserción del nombre de Panamá. En el primer momento, el Libertador se apoya en que la ubicación geográfica de Panamá es el centro del mundo como punto equidistante de los cuatro continentes, invocando sus ventajas en la comunicación y el comercio mundial. Alude "a los canales que acortarán las distancias del mundo" y a su posición entre los dos grandes mares; es lícito, dentro del contexto comunicacional del pensamiento bolivariano, deducir que intuye Bolívar la necesidad de un Canal interoceánico en Panamá.

Otro momento importante es la connotación independentista que le da Bolívar a Panamá. No niega que Panamá pertenecía a la Nueva Granada y que, como parte de la circunscripción virreinal española, después formó parte de la Gran Colombia. Sin embargo, insiste en visualizar a Panamá, desde el punto de vista

geopolítico, como una entidad autónoma que sirva como eje a la comunicación universal, pues llega a proponerla como capital mundial con una perspectiva global. De eso al reconocimiento de un Estado independiente no existía un largo trecho. Así concebía también a Panamá otro integracionista y discípulo de Bolívar. Nos referimos a Manuel Lorenzo Vidaurre, Delegado Plenipotenciario por el Perú ante el Congreso Anfictiónico de 1826, autor de la propuesta histórica de la ciudadanía continental y de la iniciativa de convertir a Panamá en un territorio sujeto a América y no a un Estado particular, guarnecido y defendido por tropas de la Confederación y gobernado en lo civil y militar, por personas nombradas por el Congreso Continental. Se refería, desde luego, al Congreso de Panamá de 1826.

A medida que la anarquía y el separatismo ganaban a los países miembros de la Gran Colombia y que otros países sudamericanos se opusieron resueltamente a los planes confederacionistas, maduró la opción de Panamá como capital de la integración anfictiónica. Más aún, Bolívar llegó a decir en una carta al general Francisco de Paula Santander del 6 de enero de 1825, "el único objeto que me retiene en América y muy particularmente en el Perú es el dicho Congreso. Si lo logro bien y si no perderé la esperanza de ser más útil a mi país, porque estoy bien persuadido que sin esta federación no hay nada". Queda históricamente demostrado que Panamá fue concebida como centro de conexiones comunicacionales y eje de un proyecto político de integración hemisférica, por designio del pensamiento político del Libertador Simón Bolívar.

El Congreso de Panamá de 1826. Contenido e Importancia

Luego de fulgurantes victorias en Boyacá, Carabobo, Bomboná, Pichincha, Junín y repetidas victorias en el Perú, último reducto de las tropas españolas en América del Sur, antes de la Batalla de Ayacucho que consolidara la independencia de nuestros países de España, el Libertador Simón Bolívar consideró oportuno convocar el anhelado Congreso Anfictiónico que se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá, del 22 de junio al 15 de julio de 1826, en el lugar conocido como el Salón Bolívar, Antigua Sala Capitular del Convento de San Francisco. Esta convocatoria se efectuó por medio de la Circular de Lima, Perú, del 7 de diciembre de 1824, firmada por el Libertador. Se ha sostenido que al estar este Documento redactado

en primera persona, se acentúa la identificación entre el firmante y su contenido. Aunque Bolívar no estuvo en Panamá, siempre consideró al Istmo de Panamá como la cabecera o centro de un gran Gobierno de rango continental.

En el Congreso Anfictiónico de Panamá se adoptó el Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua y dos Convenciones sobre contingentes militares y navales y sobre la manera de usarlos, suscritos el 15 de julio de 1826. El Congreso Anfictiónico adoptó el principio de arbitraje obligatorio; estableció el sistema de conciliación que debía emplearse antes de llegar a las hostilidades o al rompimiento de relaciones; declaró abolido el tráfico de esclavos, calificando a los que lo ejercieron como culpables del delito de piratería y proclamó la inviolabilidad de los límites territoriales de los Estados signatarios.

La idea de integración americana en Bolívar, sin precedentes o tradición en la historia del mundo moderno, queda de manifiesto al establecerse como objetivos del Congreso Anfictiónico de Panamá, entre otros, los siguientes: 1. El nuevo mundo se constituiría en naciones independientes ligadas todas por una ley común que fijase sus relaciones externas. 2. El orden interno se conservaría intacto entre los diferentes Estados y dentro de cada uno de ellos. 3. Ninguno sería débil con respecto al otro: ninguno sería más fuerte. 4. Un equilibrio perfecto se establecería en este verdadero nuevo orden de cosas.

Al Congreso Anfictiónico de Panamá le cabe el mérito indiscutible de ser el legítimo antecedente de la Organización de las Naciones Unidas, reconocido así por dicha Organización Mundial. Este designio histórico ha hecho que nuestro país haya servido de eslabón al claro postulado de unidad continental preconizado por Bolívar: en Panamá, se reunió en 1826 el Congreso Anfictiónico convocado por el Libertador Simón Bolívar; se conmemoró aquí el Centenario de dicho acontecimiento; tuvo acogida en Panamá la Primera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores del Continente en 1939, después del estallido de la Segunda Guerra Mundial; se realizó en 1956, el Primer Encuentro de Presidentes de América, como iniciativa de la OEA para celebrar en Panamá una Sesión Conmemorativa en homenaje al Congreso de 1826; en 1973, se reunió el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; se firmó también en nuestro país en 1975 la Carta Constitutiva del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y se constituyó en

1983 el Grupo de Contadora que tuvo una extraordinaria influencia en la consecución de una paz estable y duradera en el área centroamericana; el 17 y 18 de noviembre de 2000 se realizó en Panamá la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos, España y Portugal, evento que sirvió de marco para la entrega a Panamá de las Actas originales del Congreso Anfictiónico de 1826, por parte del Presidente de Brasil.

Con la convocatoria del Congreso de Panamá de 1826, se hizo patente la precisión conceptual del ideal integracionista de Simón Bolívar. Este “Quijote de la América hispana libertada”, como le llamara el literato español Miguel de Unamuno, había elegido a Panamá sede de la Federación Americana, como medio efectivo para el mantenimiento de la paz en el continente. Según el internacionalista colombiano José María Yepes, citado por el Dr. José Carlos Brandi Aleixo en una monografía sobre la actuación internacional de Simón Bolívar, “es en el Tratado de Panamá cuando se nombra por primera vez en la historia de las instituciones internacionales, el sistema de conciliación para resolver los conflictos entre los Estados”. Es así que el Artículo XIII del Tratado de Panamá de 1826 incluye, entre los objetivos principales de la Asamblea General, contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables entre las potencias confederadas.

Los Delegados que participaron en el Congreso Anfictiónico de 1826

De acuerdo con el historiador panameño Ernesto J. Castellero, los Plenipotenciarios concurrentes al Congreso fueron los siguientes: por el Perú, lugar desde donde se hizo la invitación, participaron los juristas Don Manuel Lorenzo Vidaurre y Encalada, Presidente de la Corte Superior de Trujillo, y Don José María Pando, nombrado posteriormente Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, quien al ausentarse fue reemplazado por Don Manuel Pérez de Tudela, Vocal de la Corte Suprema de Justicia del Perú. Por la República de Colombia, que comprendía Ecuador, La Nueva Granada, Panamá y Venezuela, participaron el Doctor Pedro Gual, eminente jurista, quien al momento de su designación era Ministro de Relaciones Exteriores y posteriormente Presidente de Venezuela, al igual que el General Pedro Briceño Méndez, distinguido militar, quien había sido Secretario de Estado y Legislador. Por la República Federal de Centroamérica, que fue la tercera delegación en llegar y que comprendía Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua,

participaron el Doctor Pedro Molina, médico y diplomático y más tarde Presidente de Guatemala, y el Doctor Antonio Larrazábal, teólogo, educador y elevado más tarde a la dignidad de Obispo Titular de Guatemala. La última delegación que arribó a Panamá fue la mexicana, el 4 de junio de 1826. Esta delegación estaba constituida por el General José Mariano de Michelena, abogado y militar, Miembro de la Asamblea Constituyente y del Poder Ejecutivo de su país. El otro delegado mexicano fue el Doctor José Domínguez Manzo, quien se había desempeñado como Magistrado de la Corte de Justicia y Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos de México y ocupaba el cargo de Regente del Tribunal de Guanajuato al momento de su designación.

En cuanto a los otros invitados al Congreso de 1826, nos relata Ernesto J. Castellero, en su libro “Bolívar en Panamá”, que Perú invitó a su vez a Chile y a la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata; la República de Colombia invitó a Inglaterra, Brasil, Francia y los Países Bajos y, por medio de su Ministro en Washington, a los Estados Unidos de América, que también fue invitado por México y Centroamérica. A pesar de que Brasil no era una República, sino un Imperio, fue invitado por la República de Colombia, al igual que los Reinos de Inglaterra, Holanda y Francia. Brasil designó como delegado al Comendador Theodoro José Biancardi, quien por dificultades del largo viaje encomendó su representación a un Ministro Diplomático en Bogotá en calidad de observador, cuya presencia no aparece registrada en los documentos del Congreso, así como la de los observadores de Inglaterra y los Países Bajos. Chile, a pesar de haber designado a dos personalidades, no pudo hacerse representar, ya que cuando el Congreso Nacional de ese país aprobó la designación, era tarde para asegurar la concurrencia de estos delegados. Argentina o República de las Provincias Unidas del Río de la Plata aceptó la invitación efectuada por la República de Colombia, designando sus delegados, pero no hubo representación de este país por razones de tiempo y, según algunos, por las reservas que planteaba para ciertos países el plan de hostilidad a España y la presencia de Gran Bretaña. En el caso de Bolivia, su Presidente, el Gran Mariscal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, aceptó la invitación designando dos delegados, cuyos nombramientos se hicieron tardíamente, porque el Congreso ya se había trasladado de Panamá a Tacubaya en México.

Al hablar de la concurrencia al Congreso Anfictiónico de los Países Bajos, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de América, Ernesto J. Castellero nos señala que por los Países Bajos se envió a un observador con el rango de Ministro y aparece en el Acta del Congreso que se presentó sin credenciales, por lo que no fue recibido oficialmente y se le consideró como representante personal del Rey de Holanda. A pesar de estar Francia invitada, no nombró representante. Diferente fue el caso de Gran Bretaña, cuyo primer Ministro, George Canning, aceptó su participación e influyó en el Emperador del Brasil para que éste también aceptara dicha invitación. Gran Bretaña estuvo representada por el Señor Edward James Dawkins. Los Estados Unidos de América aceptaron la invitación el 8 de mayo de 1826, luego que su Presidente, John Quincy Adams, lograra la aprobación del Senado para el nombramiento de los Delegados Observadores John Sergeant, abogado y ex Congresista, y Richard C. Anderson, Ministro Plenipotenciario acreditado en Bogotá. Anderson falleció en Cartagena cuando se dirigía a Panamá y Sergeant llegó tardíamente al Istmo, cuando los Delegados Plenipotenciarios de otros países se habían dirigido a Tacubaya, México, para terminar las deliberaciones iniciadas en Panamá.

Un hecho que merece destacarse es la jerarquía de los Delegados Plenipotenciarios que participaron activamente en el Congreso Anfictiónico. Para mencionar algunos ilustres ejemplos, debemos citar al jurista y diplomático Doctor Pedro Gual, reputado como la cabeza directora en todo lo concerniente al Congreso de Panamá y elegido años después como Presidente de Venezuela. Al lado de este ilustre jurista, podemos mencionar a Pedro Briceño Méndez, durante largo tiempo Secretario particular y Ministro de Guerra de Bolívar. Destacado señalamiento merecen dos eminentes juristas y diplomáticos peruanos que viajaron a Panamá unos años antes del Congreso Anfictiónico, para colaborar estrechamente en su organización. Nos referimos a José María Pando, nombrado Canciller del Perú por el Libertador; Manuel Pérez de Tudela, jurista, Vocal de la Corte Suprema de Justicia del Perú, miembro del Congreso de 1823, quien redactó el Acta de Independencia del Perú, el 28 de julio de 1821; al igual que Manuel Lorenzo Vidaurre, prolífico escritor, jurisconsulto y diplomático, quien perteneció al Congreso Constituyente y desempeñó el cargo de Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores. No podríamos omitir al Doctor Pedro Molina, guatemalteco que representó con

dignidad a la República Federal de Centroamérica, quien fuera Presidente de su país posteriormente.

Las Actas originales del Congreso de Panamá de 1826

El 16 de junio 1976, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, en nota dirigida a Su Excelencia Señor Ernesto Geisel, Presidente de dicho país, le hace presente su deseo de conmemorar de manera significativa el Sesquicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, teniendo en cuenta el deseo manifestado por los Gobiernos de los países bolivarianos, y le sugiere que el Gobierno brasileño podría depositar en momento oportuno ante el Gobierno de Panamá, en un monumento que debía ser erigido para tal fin, los únicos ejemplares conocidos de las Actas del Congreso y que se encontraban en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Palacio Itamaraty, en Río de Janeiro.

En misiva firmada por el propio Presidente Geisel, de fecha 21 de junio de 1976 y en respuesta a la nota de la Cancillería brasileña antes citada, se indica entre otras cosas que "El Brasil no podrá estar ausente de las Conmemoraciones con las que toda la América celebra el Sesquicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá, realizado en 1826". Más adelante expresa: "El gobierno brasileño al unirse a los honores que ahora se rinden a la figura de Simón Bolívar y a su ideal panamericano y conociendo el deseo de los Gobiernos de los países bolivarianos, decidió depositar, ante el Gobierno de la República de Panamá, en un monumento que será erigido para tal fin, los únicos originales existentes de las Actas de aquel Congreso, conservadas en el Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores". Este importante ofrecimiento del país hermano fue formalmente aceptado por el Gobierno panameño mediante nota firmada por el Viceministro de Relaciones Exteriores, Dr. Carlos Ozores T., el 25 de junio de 1976. En efecto, dicha Nota dirigida al Embajador de Brasil en Panamá indica que "Nada más real y de gran significado histórico ha sido este gesto amistoso de vuestro ilustrado Gobierno que tan dignamente representa Vuestra Excelencia y es con profunda satisfacción que el Gobierno de la República de Panamá acepta gustoso tan señalado honor. Ruego a Vuestra Excelencia hacerle llegar al Excelentísimo Señor Presidente de la República Federal de Brasil, General Ernesto Geisel, las más expresivas gracias en nombre

del Gobierno de Panamá por su noble gesto a la causa Bolivariana”.

Al no realizarse las actividades conmemorativas al Sesquicentenario en la forma prevista, no se llevó a cabo el traslado de las Actas. En reunión conjunta de la Directiva de la Sociedad Bolivariana de Panamá, presidida por este servidor, con los Embajadores de los países bolivarianos a saber: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y los Embajadores de México y Brasil, celebrada en el Histórico Salón Bolívar el 15 de abril de 1998, luego de muchas deliberaciones y ante la observación del Embajador del Brasil en Panamá, Su Excelencia Claudio Sotero Caio, en cuanto a que las Actas debían reposar en Panamá en depósito y en un sitio o monumento construido para tal fin, se acordó por los presentes que dicho sitio o monumento lo satisfacía cumplidamente el Salón Bolívar y sus áreas adyacentes. Como es sabido, el Salón Bolívar, Antigua Sala Capitular del Convento de San Francisco, fue el sitio exacto donde se celebró el Congreso Anfictiónico de 1826. Además, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas, conocida con las siglas de UNESCO, había declarado, en 1997, patrimonio de la humanidad a todo el Casco Antiguo y el Salón Bolívar, en reconocimiento a la belleza arquitectónica de ese complejo y al valor histórico de dicho Recinto.

Como se ha expuesto, el prerrequisito para la entrega en depósito de las Actas a Panamá era la construcción de un sitio o monumento. La definición de sitio o monumento dada al Salón Bolívar y a sus áreas adyacentes en la Reunión conjunta de la Directiva de la Sociedad Bolivariana y los Embajadores de los países bolivarianos, México y Brasil, al igual que la declaratoria del Salón Bolívar como patrimonio histórico de la humanidad por la UNESCO, condicionaron la firme decisión del Gobierno de Brasil para el traslado de las Actas originales del Congreso de Panamá de 1826. Sólo quedaba pendiente el compromiso de la Sociedad Bolivariana y del Gobierno Nacional de la restauración del Salón Bolívar y la construcción de facilidades físicas para la exhibición de las Actas al público, con la tácita divisa que toda gestión para el traslado de ellas debía ser una iniciativa de la Sociedad Bolivariana de Panamá respaldada por el Gobierno Nacional.

La Sociedad Bolivariana de Panamá, fundada en 1929 y designada por la Ley 63 de 6 de junio de 1941 como

“directora de todas las actividades bolivarianas en el país”, realizó diferentes gestiones para el traslado a Panamá de estas Actas. Distintos Gobiernos en la República de Panamá apoyaron la iniciativa de la Sociedad Bolivariana, depositaria fiel del pensamiento del Libertador Simón Bolívar, para restaurar y adecuar las instalaciones del histórico Salón Bolívar, donde se realizó la memorable Asamblea de Ministros Plenipotenciarios, mejor conocida como Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, que propugnó por una verdadera Liga de Naciones hermanadas por una historia y cultura común.

Los trabajos de restauración se iniciaron en mayo de 2000, bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, y concluyeron en noviembre de ese mismo año. Esta obra tuvo por objeto hacer viable el traslado de las Actas del Congreso Anfictiónico a la República de Panamá desde el Brasil, lugar donde reposaban desde que un familiar del Dr. Pedro Gual, primer Presidente rotativo del Congreso de 1826 y Presidente de Venezuela en fecha posterior, las entregara a un ciudadano brasileño, quien las donó al Gobierno de ese país. Estas Actas fueron preservadas por nuestros hermanos brasileños, para que pudieran reposar en depósito en el sitio destinado por la historia y por la visión del Libertador Simón Bolívar como la Cuna del Anfictionismo.

Retomando la determinación de Brasil de entregar las Actas originales del Congreso al país cuna de la Anfictionía, vale decir que tal hecho tiene profundas connotaciones bolivarianas y arraigados sentimientos integracionistas. El brasileño José Bonifacio de Andrade e Silva, fue un bolivariano de ideas unionistas que planteó la creación de una Liga ofensiva y defensiva de los Estados americanos, siguiendo el espíritu del Congreso de Panamá. Otro brasileño, el General José Ignacio Abreu e Lima, pernambucano en la línea de Bolívar, desde que fuera Capitán de Artillería a los 17 años y posteriormente General de Bolívar, participó en las campañas militares de Pantano de Vargas, Boyacá y Carabobo, batalla en la cual fue herido. De allí, que al decir del autor brasileño Vamireh Chacón, en su libro “Abreu e Lima General de Bolívar” (segunda edición, 1985), “la idea de Bolívar era de un nacionalismo continental, mucho mayor que el del comienzo de las nacionalidades en Europa después de su muerte y por ello llegó a invitar a Brasil al Congreso Anfictiónico de Panamá, en 1826”.

En las gestiones para lograr el traslado de las Actas

originales del Brasil y su permanencia en depósito en Panamá, debemos destacar el apoyo recibido desde un inicio por parte de los Gobiernos de países bolivarianos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; de la Embajada de Brasil en Panamá, de su anterior Embajador, Su Excelencia Claudio Sotero Caio, y el actual Embajador, Su Excelencia Pedro Paulo Pinto A., al igual que del Presidente y Vicepresidente de la Sociedad Bolivariana de Brasil, Dr. Carlos Fernando Matías Sousa y Dr. José Carlos Brandi Aleixo, respectivamente. Destacada participación y apoyo se recibió de los Embajadores de los países bolivarianos en Panamá: Su Excelencia Jaime Céspedes, de Bolivia; Su Excelencia Alfonso Araújo Cotex, de Colombia; Su Excelencia Pablo Yanes Cosío, de Ecuador; Su Excelencia Alfredo Ross Antezana, del Perú; Sus Excelencias Luis Ochoa Terán y Hernán Calcurían Rojas, de Venezuela, así como los Embajadores de México, Sus Excelencias Manuel Martínez del Sobral y Alfredo Pérez Bravo, en cuyo país, por razones históricas, concluyeron las deliberaciones del Congreso Anfictiónico de 1826.

La Custodia del Salón Bolívar

El Decreto Ejecutivo 79 de 1959 otorgó a la Sociedad Bolivariana de Panamá “la responsabilidad de patrocinar y dar funciones al Salón Bolívar”. Además, la Ley 63 de 1941 designa a dicha Sociedad como “organismo director de todas las actividades bolivarianas del país”, lo cual, aunado al prestigio y trayectoria de esta Sociedad, fundada en 1929, hacen que sea el ente privado más idóneo para garantizar la adecuada administración y conservación del Salón Bolívar. En base a estos razonamientos, la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad, durante la Legislatura comprendida entre el 1 de marzo de 2002 al 30 de junio de ese año, un Proyecto de Ley que otorgaba la custodia de dicho Salón a la Sociedad Bolivariana. Dicho Proyecto fue vetado por la Presidenta de la República, a pesar de que existe el precedente del Patronato de Panamá la Vieja, el cual por Ley tiene la conservación de dicho monumento histórico. Recientemente, la Corte Suprema de Justicia aclaró en un Fallo que los Museos pueden ser administrados por Patronatos, sin que se interfiera con las funciones de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del INAC. En efecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia, declaró que no es ilegal la Resolución del Ministerio de Gobierno y Justicia que creó

el Patronato del Museo Antropológico Reina Torres de Araúz.

Por otro lado, como parte de los argumentos esgrimidos para justificar el veto Presidencial, se señaló que de aprobarse el Proyecto en referencia, se estaría desconociendo un compromiso internacional del Estado panameño, en virtud de que la Cesión en depósito de las Actas del Congreso de 1826 por parte de la República Federativa de Brasil, se realizó en base a un Canje de Notas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá y el Embajador de aquel país. En este aspecto, debemos indicar que todas las gestiones de la Sociedad Bolivariana de Panamá para el traslado de las Actas desde Brasil se efectuaron con el respaldo de diferentes Gobiernos panameños y de los Embajadores de países bolivarianos, conscientes de que tales gestiones se debían realizar por la Sociedad Bolivariana de Panamá, con el apoyo del Gobierno Panameño y no a la inversa. En todo caso, la facultad de custodia que se concedía a la Sociedad Bolivariana de Panamá hubiera provenido de la voluntad de un Poder constituido, como es el Órgano Legislativo, y con sujeción a las normas de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico.

La aspiración principal de la Sociedad Bolivariana de Panamá es que se pueda cumplir con el compromiso de custodiar y exhibir para la posteridad el patrimonio histórico representado por el Salón Bolívar y las Actas Originales del Congreso Anfictiónico de 1826, todo lo cual expresa la vigencia de la idea del Libertador Simón Bolívar, expuesta en la Carta de Jamaica de 1815, para que Panamá fuera el centro del proyecto para formar un asociación de Naciones americanas. En la actualidad las funciones de custodia y conservación del Salón Bolívar están en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores y no de la Sociedad Bolivariana de Panamá, a quien le corresponde legítimamente. Ni siquiera está custodiado y administrado por la Dirección de Patrimonio Histórico del INAC.

La importancia y proyección histórica del Congreso Anfictiónico de 1826, así como los trazos inmortales de la gran cantidad de libros, proclamas y documentos que se han escrito sobre el Libertador Simón Bolívar, avivan sus sabias enseñanzas integracionistas. Estamos persuadidos de que constituye una tarea promisoriosa volver al Libertador Simón Bolívar y estamos convencidos de que en base a sus ideas tendríamos una América Latina con más paz, más desarrollo, más justicia, menos injusticia, menos corrupción y más integración.

Enseñanzas de nuestra historia patria

Lic. Raúl Eduardo Cedeño

Periodista

Lo que queda escrito en los anales de la historia, para bien o para mal de la Patria, escrito está y ya nada se podrá cambiar. Es por ello que las indelebles tintas con que se ha escrito la historia de los pueblos, que en incontables ocasiones las ha constituido la sangre misma del pueblo, una vez secas sobre el pergamino del tiempo quedan allí para siempre, convirtiéndose entonces en la vida eterna de los pueblos. Panamá no escapa a esa realidad. Gracias a Dios, nuestras separaciones de Colombia y nuestra independencia de España se realizaron sin derramamiento de sangre. Fueron partos sin dolor los que dieron nacimiento a nuestra república en todos sus intentos, y de ello tenemos que aprender.

Soy un fiel convencido de que es mucho más difícil comprender lo que hoy somos y sobre todo saber hacia dónde vamos, si no conocemos primero lo que fuimos y por qué lo fuimos. Y es así como surge entonces la pregunta aquella que ubica nuestras inquietudes libertarias: ¿qué fue lo que generó nuestras ansias de libertad? Señalaban los historiadores que fueron, primero, las condiciones de esclavitud y miseria en que vivía nuestro pueblo, y segundo, la disgregación de criterios de los istmeños ante las situaciones que vivían, amén de una acusación taimada de «modorra colonial» que usualmente se les hace a los criollos y nativos de nuestra historia. Lo cierto es que fue desocupación, no pereza, aquella actitud que se podía comparar con la pereza del presidiario que es obligado a permanecer desocupado mucho tiempo.

En ambos casos, el de 1821 y el de 1903, fueron las fuerzas del pueblo o de las masas que conformaban nuestro territorio, las que presionaron para que forjáramos nuestro destino propio. Y, fíjese bien, he dicho masas, porque de masa a pueblo hay poca distancia; de pueblo a ciudadanía, menos aún, y de ciudadanía a nación, el tránsito se facilita considerablemente. En 1821, la rebeldía fue aquella multitudinaria, abigarrada, letrada y militarmente organizada de los ciudadanos. La fuerza de cada una está comprendida en la obra de dos grandes escritores. Para la insurrección multitudinaria está «La Rebelión de las Masas», de José Ortega y Gasset, y para la conspiración letrada está «La Fronda Aristocrática», de Alberto Edwards.

En la Heroica Villa de Los Santos de 1821, en ese primer taller de virtud y civismo, se sentaron las bases

para aquella nueva nación que imaginaron sus próceres Julián Chávez y Segundo de Villarreal, por mencionar sólo dos. Y a pesar de que los españoles presionaron fuertemente a los líderes santeños, la historia señala repetidamente que no hubo muerte, persecución o barbarie a partir del triunfo de la decisión libertaria. Y junto a ésta, otros pueblos del continente americano declaraban también sus independencias: el 29 de julio de 1823 tomó estado definitivo la independencia de las provincias Unidas de Centroamérica; el 8 de octubre del mismo año capitularon las tropas de Puerto Cabello, última guarnición española en Venezuela; el 2 de agosto de 1824, Bolívar venció en Junín al ejército de Canterca, y el 9 de diciembre de ese año el General Sucre derrotó en Ayacucho a los soldados del virrey La Serna. A diferencia de la del Istmo de Panamá, la inmensa mayoría de las independencias de los países americanos se forjaron bajo el prisma rojizo de la sangre de sus miembros. Ricardo J. Alfaro nos relata gran parte de esas batallas, en donde la infantería española fue envuelta, fogueada, acuchillada, destruida y pulverizada, para usar sus propios términos. Habla así el autor de luto, dolor, sangre y muerte en las batallas: con la de Boyacá nació Colombia, con la de Carabobo, Venezuela; con la de Pichincha, Ecuador. Sin embargo, cuatro años antes, Panamá había nacido como República con un movimiento que se llevó a cabo con determinación y efectividad, pero sin derramamiento de sangre.

Los independentistas santeños, a cuyo movimiento se fueron agregando otras regiones del istmo en cuestión de días y culminando el movimiento nacional el 28 de noviembre del mismo año, nos enseñaron que la libertad para ser esclavo y trabajar todo el día forzados por la penuria y resistiendo ante la angustia, no es libertad; que nada sirve la libertad para trabajar si no hay trabajo, y que es una burla declarar la libertad para lo que uno es capaz de hacer y que, sin embargo, no puede hacer por los obstáculos que nos opone una injusta realidad social y política. De esas libertades, los independentistas de 1821 se rieron irónicamente, al igual que lo hacía Anatole France de aquella igualdad que con autoridad mayéstica señalaban las leyes para prohibir por igual a ricos y pobres el dormir bajo los puentes, mendigar por las calles y robar un pan.

Bajo tales virtudes y, por qué no, fallas nos unimos a

Colombia. Quizás porque la verdadera intención del Grito Santeño no fue comprendida en toda su extensión y profundidad, los siguientes 82 años representaron para los panameños «un cruel vasallaje que aún estamos pagando y seguiremos pagando quién sabe hasta cuándo», para utilizar una frase más de Bonifacio Pereira J. Muchos de los que han estudiado detenidamente esta parte de nuestra historia, acusan a esa unión voluntaria a Colombia de ser la responsable del escarnio posterior de muchas generaciones. Incluso llegan a decir que el artículo 136 de nuestra primera Constitución fue otra de las penitencias que hemos tenido que pagar. En pocas palabras, ven a la recién nacida República como la amante fácil que no bien ha escapado de los brazos de aquél que la golpea, la humilla y la estrangula, cuando se arroja en brazos de un nuevo idilio, sin medir las consecuencias de su acto. Así, a pocos años de haberse entregado a esa nueva pasión, se inician los intentos por separarse de la Gran Colombia. José Domingo Espinar, Juan Eligio Alzuru y Tomás Herrera, son los que llevaron el peso de tales rebeliones, que no fueron más que las consecuencias del grito desesperado del pueblo panameño por una política de olvido y poco importa que las autoridades de la Gran Colombia tenían para con el istmo panameño y sus ciudadanos. Veamos un muy breve resumen de lo acontecido.

Colombia entraba en una fase de debacle política en donde el Presidente constitucional fue depuesto y reemplazado por el General Rafael Urdaneta. Se violaba la Constitución de manera constante y predominaba el caos. Simón Bolívar, perseguido y triste, veía transcurrir sus horas sombrías, pidiéndole a Espinar que echara atrás su separación de Colombia anunciada el 26 de septiembre de 1830, logrando su propósito de reunificación el 11 de diciembre de ese mismo año. Simón Bolívar moría seis días después en la Quinta de San Alejandrino, tras pronunciar una frase que mostraba su angustia y su dolor: «Tres grandes majaderos ha tenido la humanidad: Jesucristo, Don Quijote y yo».

Juan Eligio Alzuru, dictador del istmo panameño en ese momento, se levanta contra Colombia cuando ya había llegado a Portobelo el General Tomás Herrera para hacerlo deponer su actitud. En esa ciudad caribeña, Herrera es recibido por José De Obaldía y Francisco Picón, comisionados por Alzuru para hacerlo desistir del cumplimiento de las órdenes recibidas en Bogotá, siempre utilizando como gancho la separación de Colombia. De Obaldía y Picón no cumplen dichas órdenes y se unen a Herrera, y con el apoyo de José de Fábrega que venía hacia Panamá desde Santiago de Veraguas, derrocan a Alzuru.

En 1840 vuelve la guerra civil a azotar Colombia y los istmeños intentan una nueva separación. Para regir sus destinos llaman al General Herrera, quien tenía un gran prestigio por la campaña sobre Alzuru, y es el 18 de noviembre de 1840 cuando éste decreta la nueva separación de Colombia, teniendo ésta una duración de 13 meses y escasos días. Y como la de Alzuru y la de Espinar, la separación de Colombia promovida por Tomás Herrera se lleva a cabo también sin derramamiento de sangre.

En este breve recuento histórico, al igual que el que se haga de nuestra independencia en 1821, se ve que las separaciones del istmo panameño se han realizado sin someter al pueblo al infame baño de sangre que generalmente acompaña a las liberaciones. Felizmente, los próceres de 1903 llevan a cabo un cuarto intento por separarnos de Colombia, cuyo desenvolvimiento y resultado histórico en más conocido por todos, y en donde también vemos cómo nuestros intentos por ser libres, sean éstos separaciones o independencias, se realizan sin batallas, sin barbarie y sin derramamiento de sangre.

Entonces, al igual que Bonifacio Pereira, muchos nos preguntamos: ¿ha sido ello ventaja para nuestro istmo? ¿Resulta provechoso para la bienandanza nacional el haber llevado a cabo las grandes conquistas sin sudores ni lágrimas? ¿Se aman, se aprecian y valoran en verdad las cosas que nada nos cuestan? No me atrevería a dar una respuesta concreta, ni quisiera ser yo el que juzgue el bien o el mal que se deriva de tales hechos. Lo cierto es que sí deseo que esas situaciones reales de nuestra historia nos hagan pensar un poco, y al conocer lo que fuimos, por qué lo fuimos y cómo lo fuimos, el sagrado silencio de la intimidad de nuestras almas nos haga encontrar mejores respuestas, mejores soluciones y mejores caminos en las fechas por venir.

Los panameños de buena voluntad tenemos que aprovechar estas horas de sufrimiento común para que ellas den a nuestras almas la suficiente efusión y receptividad para la justicia de todos, y construir sobre esas bases una permanente fraternidad nacional. Si no lo hacemos, no tendríamos perdón de la historia y de las futuras generaciones, agregando entonces muchas más personas a la breve lista de majaderos señalada por Simón Bolívar. Saludamos nuestro Centenario de Separación de Colombia y de vida republicana independiente y soberana. Pero, de igual forma, rogamos a Dios para que en la tiniebla que aún pueda envolvernos hoy, comencemos los panameños a dibujar nuevos albores y encontremos caminos amplios a través del diálogo y la confraternidad nacional, para levantar aún más la esperanza siempre positiva del pueblo panameño.

Consideraciones históricas sobre los acontecimientos del 3 de noviembre de 1903

Profesor Rommel Escarreola Palacios
Secretario del Consejo Editorial de la Revista Lotería

Con respecto a la proclamación de la independencia de la República de Colombia por parte de Panamá, se ha escrito abundantemente. La perspectiva ha sido el maniqueísmo de leyenda blanca y leyenda negra y sobre éstas se ha ocultado la verdadera trama, el real juicio de la historia, vista en retrospectiva. Para comprender el proyecto independentista de 1903, se requiere también conocer el pretérito istmeño, que data de la revolución de principios de siglo XIX.

La imposibilidad de los comerciantes istmeños de desarrollar su proyecto económico, luego de consumada la independencia, determinó que en el decurso del siglo XIX se fraguaran intentos “separatistas” a partir de 1830 (1), y que estos continuaran con diferentes matices en años sucesivos, 1831, 1840, 1861 y 1885, los cuales no lograron concretar sus objetivos.

A pesar de los fracasos de los alzamientos armados, el liberalismo no se detuvo en su afán de recuperar el espacio económico perdido. Puede entonces colegirse que, empantanada como estaba la burguesía comercial, debió suscribir por medio de uno de sus voceros más autorizados el replanteamiento de sus intereses. El hecho real era que las circunstancias habían empujado a los istmeños a tomar las armas. Y que, en razón precisamente del aborto de estos movimientos, la burguesía comercial decidió, por medio de la acción parlamentaria, concretar la toma del control administrativo usurpado por el centralismo colombiano enarbolando las banderas del “federalismo.”

Para ese entonces, Justo Arosemena se convierte en vocero de la conciencia colectiva de los panameños. Es importante destacar que, dentro del grupo de la burguesía comercial, y en vista también de no poder tener mayor injerencia en la actividad política y económica, a lo interno de esa misma clase, se formulan alternativas sin éxito, para impulsar la fórmula de hacer del Istmo un “protectorado inglés” o un país “hanseático” con el fin de

desarrollar su proyecto transitista; igualmente, otra estrategia de este grupo es el desarrollo de las ideas “autonomistas”, que buscan gestionar la revolución liberal por la vía armada.

Desechada la idea del protectorado y del país hanseático, y conquistada la relativa autonomía federal a partir de 1855 hasta 1886, la fracción más radical del liberalismo, a la cual denominaremos autonomistas, logra establecer la unidad con los sectores marginados y campesinos del interior durante la Guerra de los Mil Días.

Como corolario al frustrado intento de consolidar nuestra autonomía frente al centralismo colombiano, durante el periodo que abarca desde la segunda década del siglo XIX hasta la derogación de la Constitución de Río Negro, se muestran durante este periodo, si bien es cierto, objetivos concretos, en cuanto a la definición de los intereses de los panameños de separarnos de Colombia. Sin embargo, estos movimientos, con algunas excepciones no pudieron o no quisieron apelar a las masas populares y a los sectores campesinos del interior.

La Guerra de los Mil Días, que se inició en el Istmo el 20 de octubre de 1899 y culminó el 21 de noviembre de 1902 con la firma del Tratado de Wisconsin, rompe el esquema de los alzamientos armados centrados en las áreas de las dos ciudades terminales y de la periferia de las provincias de Panamá y Colón. Asume la guerra de 1899-1902 una tónica diferente, resultado de una clara visión de lucha armada integrada por un “ejército regular” que se transforma, luego en un foco guerrillero, resultado del vacío político-militar que se dio al ser derrotadas las fuerzas liberales del Dr. Belisario Porras y Emiliano Herrera en el Puente de Calidonia el 24 y 25 de julio de 1900. A pesar de esta derrota, los liberales logran articular otro ejército y ejercen el dominio desde Chiriquí hasta unos cuantos kilómetros de la ciudad de Panamá

Pero en un abrir y cerrar de ojos, las aguerridas e invencibles tropas de Benjamín Herrera se encontraron

impotentes para asaltar la ciudad de Panamá e infligir una severa derrota a las fuerzas del Partido Conservador. Esto se debió a la determinación de los Estados Unidos de no permitir combates en la línea del ferrocarril, amparados en el Tratado Mallarino-Bidlack, el cual le daba el derecho a esta potencia de garantizar el libre tránsito entre las ciudades terminales de Panamá y Colón. Adicional a esta acción, el Congreso de ese país, el 28 de junio de 1902, había dictado la Ley Spooner, que autorizaba la construcción de un Canal Interoceánico.

Ante la medida de no permitir combates en la línea del ferrocarril, el ejército liberal era forzado a vegetar frente a las puertas de la ciudad, o bien a enfrentarse, por igual, al ejército conservador y a las tropas invasoras de Estados Unidos; ante esta situación, el General Lucas Caballero, convencido de lo temerario y peligroso de mantener en pie un ejército de más de 4,000 hombres inactivos, inquirió al General Benjamín Herrera de pactar el cese del conflicto: "General -le argüía yo-: en esta guerra ya la nación tiene quemado su capital humano y su capital financiero y económico. En vez de hombres el gobierno nos enfrenta batallones de niños, el cambio está al 25.000 por 100. Ora nos quedamos aquí, capturando cuantos ejércitos nos manden, ora realicemos el plan que usted ha venido desarrollando, al final de nuestros éxitos la patria será ya un cementerio." (2)

Luego de culminar la Guerra de los Mil Días, se llevaron a cabo las negociaciones del Tratado Herran-Hay, lo que significaban la salvación de la maltrecha economía de Colombia y el bienestar de los istmeños. Este Tratado había sido aprobado en el Senado de Estados Unidos por una abrumadora mayoría de setenta y tres votos y rechazado solo por cinco votos.

En Colombia, el Vicepresidente José M. Marroquín pasó el Tratado al Congreso, quien a su vez lo entregó a una comisión de senadores, que al final lo negó. En ese momento de indecisión y tensión frente a la discusión y rechazo del Tratado, hizo que el Dr. Luis de Roux, encargado por Panamá de atender estos debates, declarara: "el Representante de la Provincia de Panamá conceptúa peligroso para la integridad nacional, que el actual congreso se disuelva sin resolver el problema del canal inter-oceánico..." (3)

Los colombianos, no satisfechos por el contenido del Tratado y guiados por la idea de que en el futuro pudiesen negociar con mayores ventajas, equivocaron el camino y decidieron optar la vía del rechazo, sin percatarse de que esto daría la posibilidad a que una fracción del Partido Conservador en el Istmo iniciara contra sus aliados del centralismo colombiano los pasos hacia la emancipación.

De la nueva República al Tratado Hay -Buanu Varilla

Lo que menos habían pensado los colombianos, para ese trance, era que, al negar su aprobación al Tratado Herran-Hay, esto podría desatar entre los representantes conspicuos de la burguesía comercial panameña, la irrenunciable postura de la independencia. Y que José Agustín Arango, cubano-panameño, abogado asesor y consejero del ferrocarril y Senador ante el Congreso colombiano, destacado personaje de esta clase, sería quien ejecutara tan temeraria empresa. Él intuye que la única salida a la crisis es conspirar para la secesión y lograr negociar un nuevo Tratado del Canal. Su primera acción es agrupar a personas de entera confianza y, sobre todo, que compartan con él vínculos económicos. Ahí están sus copartidarios, siete en total: sus hijos Ricardo, Belisario y José Agustín; y sus yernos, Samuel Lewis, Raúl Orillac, Ernesto T. Lefebre y el joven Carlos C. Arosemena.

A este grupo familiar del Partido Conservador, debieron vincularse otras personalidades que tuviesen afinidad partidaria y coincidencia de intereses económicos. La unidad singular entre este grupo fue una manifestación en principio excluyente de todo vínculo con el liberalismo.(4) Concierto de necesidades urgentes movió los hilos de la conjura. Es por ello que, ante la crisis que se vivía en ese momento, la burguesía comercial era la única que estaba en capacidad de reagrupar a los disidentes de esta clase, convirtiéndose en la vanguardia para impulsar el proyecto secesionista.

En efecto, la trayectoria de los acontecimientos posteriores mostraron que los móviles reflexivos de Don José Agustín Arango, estaban sustentados por intereses de clase y que, en función de estos, las respectivas individualidades de los conjurados le eran excluyentes en la fase inicial de la conspiración, cualquier transacción con otros sectores opuestos a su clase social. Aclarado este punto y delineada la unidad de necesidades comunes, sólo bastó fortalecer y clarificar en ellos la táctica que se iba a seguir.

Era obvia la participación del elenco de personalidades vinculadas a la compañía de ferrocarril. El Dr. Manuel Amador Guerrero, colombiano y médico de dicha empresa, concertó un acuerdo con Arango para impulsar la revolución.

Hay que advertir que el partido de oposición, el liberal, estaba en franca desbandada. La prensa se encontraba sujeta a una férrea censura y los sectores populares: campesinos y cholos que se habían articulado en torno

al proyecto del Partido Liberal, sufrían la agonía de la desaparición de Victoriano Lorenzo y el exilio de sus combatientes.

Pero la embrionaria revolución para subsistir debió establecer nexos con los círculos políticos de los Estados Unidos. El primer paso lo dio Arango, quien se entrevistó con el Coronel J. R. Beers, Agente de Fletes de la Compañía del Ferrocarril. La propuesta de Arango fue la de exponer a Beers los planes de la intentona separatista, para que allanara el camino y conseguir el respaldo de Washington; además, esta actitud era una prueba sintomática de que a los conspiradores, a pesar de ser miembros de una empresa capitalista y contar, dentro del grupo social en Panamá, con una singular ascendencia económica, les faltaban el entronque necesario en la esfera del Senado, y la obvia conexión con los dirigentes de los dos principales partidos de Estados Unidos. Este hecho le facilitó a la postre a Bunau Varilla adelantar y gestionar los planes de la secesión a cambio de un tratado que permitiera recuperar el capital perdido durante el fracaso de la construcción del Canal.

Posterior a la conversación de Arango y el Coronel Beers, este actuó inmediatamente de intermediario con el abogado de la Compañía del Ferrocarril y de la Compañía Nueva, el estadounidense William Nelson Cromwell, quien después entró en contacto con el oficial francés, representante de la compañía francesa del Canal, Phillip Bunau Varilla.

Por otra parte, mientras en el Congreso de Estados Unidos se debatían las posibilidades de construcción de un Canal por el Istmo Centroamericano, los franceses, los panameños y algunos senadores yanquis conspiraban para favorecer “la ruta de Panamá” en detrimento de “la ruta por Nicaragua” que planteaban otros senadores.

Para el investigador Armando Muñoz Pinzón, existían cuatro fuerzas determinantes en la coyuntura:

1- Francia: como la Compañía Nueva del Canal Interoceánico era una entidad privada donde participan importantes figuras de la burguesía francesa, con sus acciones, su interés era vender lo que quedaba de ella para recuperar parte de las acciones y entregar a los potentados de esa burguesía. Su representante autorizado era el Coronel Phillip Bunau Varilla.

2- Estados Unidos: se encontraba en franca expansión imperialista, pues ya se había apoderado de los territorios de México, las colonias españolas en el Caribe (Cuba, Puerto Rico, etc.); además, había apoyado a los movimientos filibusteros para tomarse Centroamérica. Deseaba extender su influencia y poder – en contra de

los decadentes imperios europeos – con una ruta que le permitiera vender sus productos industriales. Expandir su comercio e importar sus capitales en el mundo, conquistar Asia y Oceanía eran sus objetivos imperialistas, por lo que el Istmo de Panamá constituía el lugar geopolítico indicado para esos fines.

3- Panamá: representada en el grupo de los “juntistas” del Partido Conservador, que conspiraban por la separación del Istmo, la proclamación de la independencia y la negociación de un Tratado nuevo con los Estados Unidos. Sus intereses eran los de un grupo de familias dedicadas al comercio ligadas íntimamente a los intereses del Canal francés, el Ferrocarril y las empresas navieras.

4- Colombia: Tenía el poder político sobre el Istmo, y mantenía el control sobre la población a través de la fuerza militar (Batallón Tiradores), además, se encontraba apoyado por el Tratado Mallarino-Bidlack, con el cual los Estados Unidos garantizaba su intervención militar en la zona de tránsito. (5)

En fin, para la burguesía comercial panameña era cuestión de vida o muerte la terminación de los trabajos de construcción del Canal, ya que ello traería muchos capitales a sus arcas, y la ruta de tránsito cobraría importancia para siempre.

A comienzos de septiembre, viaja Manuel Amador Guerrero a los Estados Unidos a hacer el lobby. Se entrevistó con William N. Cromwell, personaje influyente de las altas esferas políticas de Estados Unidos. Cromwell, conocedor del plan secesionista que le había dado el Coronel Beers, se abstuvo de concretar el acuerdo entre él y Amador de viajar ambos a Washington. Es probable, que esto haya sucedido por dos razones: la primera, que Cromwell prefirió desestimar las posibles propuestas de Amador por carecer este de credenciales suficientes para ejercer esa misión o él no quiso levantar sospechas debido a que el Encargado de Negocios de Colombia, Don Tomás Herran, había informado al Cónsul General de Colombia de la actividad conspirativa de algunos panameños en ese país.

Luego de las displicencias de Cromwell hacia el Dr. Amador Guerrero, este se encontraba desalentado y veía derrumbarse los sueños de independencia del Istmo. Mientras intentaba ordenar sus ideas para determinar a quién recurrir, cablegrafió a los juntistas en Panamá: “DESESPERADO”. Los últimos acontecimientos verificados en Washington amargaban el ánimo de Dr. Amador. Esto se debió a que, según el distinguido internacionalista John Bassett Moore, “los Estados Unidos podían, dentro de los derechos concedidos por

Colombia en el tratado de 1846-1848, llevar a cabo las obras necesarias para la construcción del canal, cualquiera que fuera la actitud de Colombia.”(6). En cuanto al irremediable fracaso de los planes de los juntistas, sucedió un cambio en los acontecimientos y empezaron los conspiradores a ver la luz al final del túnel. Las maniobras de Bunau Varilla a favor de la ruta por Panamá comenzaron a dar resultados. Él logró entrevistarse con el Subsecretario de Estado, Mr. Francis B. Loomis, y con el Secretario de Estado, John Hay. Ambos coincidieron en el apoyo a la revolución en el Istmo. En tanto que Amador recibía las nuevas noticias, decidió partir de regreso a Panamá el 20 de octubre.

En rigor, la actividad del grupo de los conjurados se circunscribía a garantizar mayor apoyo a los planes del movimiento de secesión, es por eso que, a finales del octubre, se amplían, el círculo de adeptos. Frente al panorama aún no clarificado sobre la fecha exacta para la secesión, los conjurados determinan que esta se verificará el 4 de noviembre.

Mientras se sumaban más personas al movimiento de secesión, el Alcalde de la Ossa exige a su hermana, la esposa de Manuel Amador, que ejercerá la fuerza y “pondrá presos a los que se asisten a las reuniones de su marino”; sin embargo, las sesiones clandestinas de los conjurados continúan, entre los puntos vitales que se discutieron estaba el apoyo que recibirían de los Estados Unidos. “De acuerdo con el informe de Amador, Bunau Varilla ha prometido la protección de Estados Unidos cuarenta y ocho horas después de proclamada la República.” (7)

Además cabe señalar que, desde el 19 de octubre, se impartieron instrucciones a tres barcos de guerra de Estados Unidos, para mantenerse alerta ante cualquier eventualidad. El 2 de noviembre se dio orden al Boston y Nashville de “Mantener el tránsito libre e ininterrumpido en el ferrocarril si la fuerza armada amenaza con interrumpir, ocupen la línea del ferrocarril. Eviten el desembarco de cualquier fuerza armada con intentos hostiles, sea del Gobierno o de los insurgentes en cualquier punto a cincuenta millas de Panamá. Se anuncian fuerzas del Gobierno que se acercan al Istmo por mar. Eviten su desembarco si a juicio esto pueda precipitar un conflicto.” (8)

Se pudo comprobar, por parte de los conjurados, que las noticias que circulaban tanto en Panamá y Washington sobre el arribo de tropas colombianas eran válidas. Amador entonces telegrafía a Bunau Varilla en el tono siguiente: “Llegarán fuerzas colombianas Atlántico cinco días más de doscientos. Urge vapor Colón.”

En efecto, en la madrugada del 3 de noviembre, surcaban en las aguas de Colón, dos barcos, los cuales traían 500 efectivos al mando de los Generales Juan B. Tovar y Ramón G. Amaya. En esas condiciones, la participación de Nicanor de Obarrio hizo variar el rumbo de los acontecimientos, cuando solicitó a Mr. Prescott que se comunicara con el Superintendente del ferrocarril Coronel Shaler, para impedir el traslado de las tropas de Colón a Panamá al mando de los oficiales colombianos. Otra acción importante la constituyó la insubordinación del General Esteban Huertas, encargado del Batallón Colombia acantonado en las Bóvedas, quien mandó al Capitán Marco A. Salazar apresar a los Generales Tovar y Amaya. Ambos fueron reducidos a prisión.

Las circunstancias cambiaron a favor de los conjurados luego de apresar a los oficiales colombianos. Por tal motivo, en reunión dirigida por Carlos Constantino Arosemena y Federico Boyd, se acordó que el alzamiento sucedería a las 5:00 p.m. En efecto, hubo necesidad de recurrir al General Domingo Díaz para organizar el respaldo de los sectores populares, lo cual se logró gracias a la intervención de José Agustín Arango, quien concreta este acuerdo con Díaz.

Al instante, se dirigió, desde Santa Ana hacia el cuartel de las Monjas, una muchedumbre dirigida por Guillermo Andreve, Gil F. Sánchez, Carlos Clément, Carlos A. Mendoza, Domingo y Pedro A. Díaz. En fracciones de minutos, un nuevo orden se empezaba a establecer. La independencia se había conquistado.

Despejado el camino, aún se mantenían en las costas los barcos de guerra de Estados Unidos, listos para evitar la retoma de las ciudades de Panamá y Colón por las tropas colombianas. El argumento público para mantener dicha fuerza naval se circunscribió a que actuaban para “proteger a los ciudadanos norteamericanos y las propiedades de estos.”

Desde entonces, el punto de efervescencia lo constituyó el área del cuartel de Chiriquí, donde convergieron los dos principales partidos y la muchedumbre. Esta concentración culminó en una reunión del Concejo Municipal. En él se acordó que el día siguiente, 4 de noviembre, se celebrara un Cabildo. En esa memorable fecha, los miembros del Concejo Municipal por unanimidad “constituir una República independiente con un gobierno democrático, representativo y responsable.” Igualmente, se dio el consenso de constituir una Junta de Gobierno Provisional formada por José Agustín Arango, Tomás Arias y Federico Boyd.

Como era de esperar, las reacciones de los colombianos ante la secesión provocó que “En el sector Atlántico el movimiento confrontaba dificultades por el Coronel Eliseo Torres, quien amenazó con incendiar la ciudad y asesinar a todos los estadounidenses si los Generales Tovar y Amaya no eran puestos en libertad. Tras dos horas de tensión y arduas negociaciones, finalmente Torres aceptó un soborno y embarcó sus tropas en el Orinoco rumbo a Cartagena.” (9)

Alcanzada la secesión, luego de ochenta y dos años de unión a Colombia, quedaban aún muchos asuntos por resolver, entre ellos, el más importante era la negociación y ratificación de un nuevo Tratado del Canal.

De las fuerzas que actuaron en el proceso secesionista, tres de ellas se unieron para garantizar la independencia: La Compañía Nueva del Canal representada por Bunau Varilla, los Estados Unidos y la burguesía comercial panameña.

Con certeza expresó Diógenes de la Rosa que el nombramiento de Phillip Bunau Varilla, constituyó una de las más graves pruebas de imprevisión de los próceres. Es por tal razón, que no compartimos la tesis, de vieja data, que acusa a Bunau Varilla de ser el único responsable del infame parto del oprobioso Tratado de 1903. La ingenuidad de los conjurados o juntistas decapitó, desde su fase inicial, la posibilidad de obtener beneficios sustanciales, resultado de la participación de Panamá en el engranaje administrativo del nuevo Canal.

Hay que reconocer que la ascendencia de Bunau Varilla sobre los juntistas, se debió primordialmente por las maniobras de él, al gestionar ante los Estados Unidos la acción de los acorazados y barcos de guerra norteamericanos para bloquear cualquier movimiento militar de los colombianos para desembarcar tropas el 3 de noviembre de 1903.

La responsabilidad y prontitud con que fue negociado el Tratado debe recaer por igual en Bunau Varilla y los juntistas. Y es así, porque advertimos que el nombramiento hecho el 9 de noviembre, seis días después de la secesión, confirió poderes con el carácter de “Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario.” Se podría creer que la actitud de enviar posteriormente a Boyd y a Amador de consultores y cooperadores del enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de los Estados Unidos, era un acto de enmienda, pero lo cierto es que nuestro audaz negociador había reconocido que era una acción desesperada, por ello escribió: “Yo había presentido todo esto a distancia, desde la primera noticia que tuve de que Amador venía

como delegado. Por medio de mi insistente exigencia al Gobierno de que me diese una aclaración inmediata, mostré a éste cuál era su deber y me abrí el camino. Yo les desvié completamente su sutil intriga y forcé el paso apresurándome a firmar el Tratado unas pocas horas antes de que me llegasen estas pérfidas instrucciones.” (10)

Ingenuidad e imprevisión en el manejo de una situación altamente delicada, constituyeron los errores de los juntistas. Su excesiva confianza en las promesas y las buenas intenciones de los Estados Unidos y de Bunau Varilla, fueron los detonantes que ayudaron a nuestro Ministro en Washington a negociar sobre la base de los intereses de su fracasada Compañía Nueva del Canal. Y eso fue, precisamente, lo que sucedió al no conciliarse los intereses de Bunau Varilla y los de Panamá. La venta, lo más rápido posible de la Compañía del Canal francés, se constituyó en el objetivo primordial de Varilla.

Por lo que toca a Colombia, su situación era desesperada, aislada y sin posibilidad de articular una oposición en Panamá. Decidió, por lo tanto, establecer nexos nuevamente con nuestro país, y con los Estados Unidos, a fin de reconquistar el territorio perdido para negociar un nuevo Tratado. Por tal razón, envió al General Rafael Reyes en tan difícil misión.

En una de las últimas reuniones entre Bunau Varilla y el Secretario de Estado John Hay, acordaron que el Tratado debía firmarse con premura, evitando la llegada inoportuna de Amador y Boyd. Igualmente, era del conocimiento público que el General Reyes iba en camino hacia los Estados Unidos; pero, al fin y al cabo, él no representaba mayor obstáculo.

El 15 de noviembre, el Secretario de Estado, John Hay, le remitió un proyecto de Tratado a Bunau Varilla, quien se percató de que el gobierno de Panamá o los juntistas, decidieron designar otros representantes con el carácter de delegados, con el fin de ayudar a Varilla en la negociación del Tratado. Este hábil representante de los intereses franceses decidió tomar el Tratado Herran-Hay para proceder a hacerle modificaciones, con el fin de garantizar su aprobación por los Estados Unidos.

Sucedió, entonces, que el francés procedió a redactar el anteproyecto de Tratado, y el Secretario de Estado, John Hay, lo aceptó sin efectuarle modificaciones. Luego de intercambio de impresiones entre ambos, se procedió a la firma del Tratado a las siete de la noche en la residencia de Hay.

La historia de Panamá está saturada de hechos sorprendentes, heroicos y trágicos, pero la infamia de Bunau Varilla se verificó porque los juntistas dieron

margen y libertad a este Ministro para cometer este acto. Tan sólo, como muestra fehaciente, observamos la sumisión adoptada frente al hecho consumado. Así, lo demostraron Boyd y Amador cuando Bunau Varilla los recibió en la estación y exclamó: “¡La República de Panamá desde hoy está bajo la protección de los Estados Unidos, acabo de firmar el Tratado del Canal.” (11)

Ni la entrevista que tuvieron los delegados Amador y Boyd, con Hay, ni el mensaje que envió el 21 de noviembre Bunau Varilla a los juntistas, hizo conmover la conciencia a los dirigentes de la nueva República del crimen histórico que se cometía. Sin duda, esto se puede comprobar con el contenido del cablegrama remitido desde Washington por Amador y Boyd. En un lenguaje que simboliza un elocuente triunfo, suscribieron: “Consideramos Tratado bueno. Aprobámoslo. Irá martes. Ratificación inmediata ustedes.” (12)

Incongruente con los hechos resultaría, ahora, absolver a los próceres de toda responsabilidad sobre el Tratado negociado en quince días después de la secesión. Como por igual no sería honesto, para este caso, aceptar el estigma que hay sobre la redacción y contenido del Tratado en el contexto de la lucha de los panameños, habida cuenta de que fue el resultado de la trama de un ambicioso negociador, que buscaba desesperadamente recuperar los millones perdidos en el escándalo francés, y no panameño, como lo consignan los libros de historia. Es un recurso que se empleó y se continúa utilizando, el de colocar a los Estados Unidos como el hacedor de naciones o el proclamador de la libertad de la virgen República.

Puede sorprender que los conjurados en Washington, Amador y Boyd, considerasen que el Tratado, que incluye la fórmula redentora de que los “Estados Unidos garantizarán la independencia de la República de Panamá,” y el párrafo “La República de Panamá concede a los Estados Unidos a perpetuidad...” y todos los otros conceden, fuera visto con agrado por ellos, y sobre todo que la complacencia de los conjurados Amador y Boyd, por los resultados de la negociación realizada por Bunau Varilla, llegara al grado de que, sin contar con un texto en español del documento negociado, exclamaran en una misiva dirigida a los juntistas: “Tratado bueno.” Más increíble todavía es la recomendación que en ese cablegrama hiciesen a los juntistas en Panamá, la cual consistió en apresurar la firma del Tratado hasta el extremo de exigir: “Ratificación inmediata ustedes.”

Ante la situación embarazosa y complicada en que se encontraba la naciente República, habría que

preguntarse si la decisión asumida por los conjurados fue la más acertada y la que convenía a los intereses nacionales.

No cabe duda de que se dieron presiones por parte de Washington para la firma, aceptación y ratificación del Tratado. Incluso la introducción de la cláusula sobre la garantía de la independencia y soberanía de Panamá, pareciese que se dio por la ambición de Bunau Varilla en combinación con Roosevelt.

Sin embargo, ante este hecho y la firma apresurada de Bunau Varilla del Tratado, no hay, que se conozca, una actitud de protesta de los conjurados, aunque fuese por un acto de sensible formalidad. En cuanto a la introducción de la cláusula sobre la protección de Panamá y la defensa de la soberanía por parte de los Estados Unidos, es prudente advertir que ella se incluyó con el fin de garantizar el control de Roosevelt en nuestro territorio, a raíz de quedar abrogado el Tratado Mallarino-Bidlack, el cual garantizaba la intervención militar de los Estados Unidos en nuestro territorio.

Llama ciertamente la atención la forma que se establece para garantizar la soberanía de Panamá en el Tratado, por parte de los Estados Unidos; pareciese una fórmula mágica impuesta por arte de birlibirloque de Bunau Varilla y Hay. Sin embargo, las fuentes documentales encontradas en los Archivos Nacional de Panamá demuestran lo contrario; no en el sentido de que explique la forma en que el francés y Hay acordaron introducir esa disposición, mas he aquí, contra cualquiera defensa que intente absolver a los próceres de entregar nuestra soberanía y protección de la República. Los documentos de los Archivos Nacionales, consignan que la entrega de nuestra soberanía y la salvaguarda de ésta, era un acuerdo del grupo de los juntistas, lo cual se traducía en la práctica en una línea que tendría que seguir y asumir nuestro negociador Bunau Varilla. Esta instrucción había sido remitida y consignada por los juntistas a través de nuestro Ministro de Relaciones Exteriores, Francisco de la Espriella.

Panamá, 9 de Noviembre de 1903.

Señor Don:

Fellippe Bunau Varilla

New York.

En obediencia a órdenes que se ha servido comunicarme la Junta de Gobierno Provisional, transcribo a Usted las instrucciones que ha acordado para que se ajuste a ellas en la misión que se le ha confiado ante el Gobierno de los Estados Unidos.

Primera.- Ajustar un Tratado en que se convenga que todos los convenios celebrados hasta el 3 del presente mes, y que hasta ese día regían entre la República de Colombia y la de los Estados Unidos continuarán vigentes entre esta última y la República de Panamá, en cuanto no afecten la soberanía de esta última, que es libre, independiente y soberana.

Segunda.- Ajustar un Tratado en virtud de cual los estados Unidos den su protección a la República de Panamá para el mantenimiento de su soberanía, integridad de su territorio y de la paz pública.

Tercera.-Ajustar el Tratado de construcción del Canal por el Gobierno Americano. Pero todas las cláusulas de ese Tratado serán Ministro,

Muy atte., S.S.

(fdo) F.V. de la Espriella. (13)

Esta carta es solamente una minúscula prueba de las incontables notas cruzadas entre los juntistas y Bunau Varilla. Aquí, la especulación con mala intención, práctica común en los detractores de los próceres, cede su lugar al documento, instrumento que dibuja la actuación de nuestros constructores de la República.

En otra misiva del 28 de diciembre de 1903, el Canciller F. V. De La Espriella, luego de haberse aprobado el Tratado informa a Bunau Varilla lo siguiente:

...“La Junta, al escoger a Vuestra Excelencia para la misión que le confió fue por la formación que tenía de las capacidades e idoneidad de Vuestra Excelencia para llevar a cabo los principales objetos de su cometido en un corto tiempo: el reconocimiento de la República de Panamá por el Gobierno norteamericano su protección y el Tratado del Canal; toda la cual ha realizado el talento y actividad de Vuestra Excelencia.

En cuanto al referido Tratado, aunque la Junta insiste en creer que si Vuestra Excelencia hubiera aguardado las instrucciones, habría podido ser más favorable a Panamá, también considera que las exigencias del momento que las circunstancias políticas fueran la causa de que no se logran lo que la Junta anhelaba. Una de las cosas que más lamenta la Junta es que no se dejaron en el Tesoro Americano ocho de los diez millones para obtener de ellos el crédito anual porque, con sobre razones, estima que eso habría sido lo más conveniente para la República...” (14)

Pero si este fue la postura adoptada por los juntistas al aceptar el Tratado, el camino adoptado por ellos de aceptación del Tratado, sin prever o queriendo obviar la

posible trascendencia negativa de los hechos para el futuro del país, la omisión sin reparos frente a un acuerdo altamente desventajoso para Panamá, se tradujo en vez de una oposición, aunque fuese de manera formal o tímida, en un incondicional apoyo a tan humillante pacto. Es por ello que, en nota dirigida el 23 de noviembre de 1903 a los juntistas, por los representantes Amador y Boyd, estos consignaron lo siguiente: “Después de detenido estudio del Tratado y encontrando que con MUY LIGERAS MODIFICACIONES ERA IGUAL AL ANTERIOR HERRAN-HAY.”

Luego de llegar el Tratado redactado en inglés a manos de los juntistas, sucedió, entonces, que la Junta Provisional de Gobierno, lo aprobó el 2 de diciembre de 1903. Ante estos hechos, los comentarios o análisis sobre la postura de los próceres con respecto a la venta de nuestra franja de tierra llamado hoy Canal de Panamá, debe llamarnos a la reflexión.

Valga decir que, a pesar de todas las circunstancias negativas y de la abrupta intromisión de los Estados Unidos, deseada por los juntistas y por Bunau Varilla, no sería justo afirmar que el acto de secesión, ni fue absurdo, ni representó la formación de un Estado Maniquí,(15) en razón de las elucubraciones absurdas de un Oscar Terán. Imposible, y en función de la lucha histórica de los panameños, podemos menos aceptar las críticas de un Eduardo Lamitre, en su obra: Panamá y su Separación de Colombia. Una Historia que parece novela.

La revolución panameña o la separación de 1903, fue el resultado de una acumulación de luchas y de protestas, que agitaron el escenario político y social del decimonono panameño-colombiano. Poco afortunado sería el definir que la secesión y la firma del Tratado de 1903, fue el producto de una unidad incondicional de principios entre los Estados Unidos y Panamá. Pero ciertamente que la coincidencia de propósitos de los juntistas con la política de Washington para construir un Canal se concretó, por el interés también de la fracasada compañía del Canal de vender las acciones lo más pronto posible.

Impropio es seguir enlodando al francés aventurero y librar de toda responsabilidad a los juntistas, ante la firma del aprobioso Tratado de 1903. Aun cuando la tendencia tradicional de la historia panameña es levantar un altar a los próceres. Ciertamente es que, por la sumisión y actitud acrítica, sufrimos las consecuencias de un Tratado que cercenó la soberanía nacional. Si quisiéramos, hoy, librar a los juntistas de la responsabilidad de enterrar nuestros derechos territoriales en la franja transísmica, nuestra

acción nos ahogaría en la presencia antipatriótica de un Tomás Arias, quien sin ocultar sus propósitos, remachó la garantía del derecho de intervención de los Estados Unidos, al ser el padre y proponente de lo que se conoce como el artículo 136 de la Constitución de 1904. (16)

Llama ciertamente la atención, que la línea de fuerza de los movimientos secesionistas del siglo XIX, hayan sido obviados por los historiadores foráneos. Las revoluciones abortadas y los golpes de cuartel que delinearon conmociones sociales, económicas y políticas durante el siglo XIX, fueron los epicentros que unificaron, entre los panameños, un sentimiento anticolombiano, en razón también con la crisis interna que se agudizó con la Guerra de los Mil Días y la quiebra de la Compañía francesa del Canal.

A nadie escapa que las peripecias secesionistas de 1903, cuentan y devienen de las acciones de 1830, 1831, 1840 y 1885. No en el sentido de que sean copias al carbón de la inteligencia y acción revolucionaria de los gestores de esos pretéritos movimientos. Y menos que representan, en su conjunto, gestiones de un mismo sector de clases, en este caso, de la burguesía comercial de la zona de tránsito.

Pero hay que reconocer que, en función de las necesidades internas del desarrollo administrativo del Istmo, el liberalismo luchó por la conquista de la autonomía e independencia política. Consecuente con su ideología desempeñaron un rol importante en la afirmación de la identidad nacional. No debe extrañarnos entonces que frente al fracaso del liberalismo en el Puente de Calidonia y, luego, en la mesa de negociaciones del barco de guerra Wisconsin donde pactaron, mediante un Tratado, el cese de la lucha armada, ese Partido, en los albores del siglo XX, se encontraba proscrito y en franca retirada.

Frente a este panorama, sólo restaba a los conservadores dirigir la secesión y con ello, allanar el camino para intentar poder usufructuar las ventajas económicas que ofrecía la construcción del Canal; pero este hecho nunca se pudo concretar por la actitud individualista de nuestros amigos del norte. No obstante, al margen de estos hechos, la separación fue posible por la fuerza y la tradición de lucha de los panameños durante el siglo XIX, y no por una invención de Theodore Roosevelt.

CITAS

(1) El movimiento de 1830 es una clásica expresión de la acción de los sectores populares. Contrario a este intento separatista se dieron los movimientos de 1831 y 1840,

dirigida este último por la burguesía liberal de la zona de tránsito. De las tres revoluciones la más acabada y de mejores proyecciones la encontramos en 1840, liderada por el General Tomás Herrera. El ensayo que recoge la participación de José Domingo Espinar y su refutación a las acusaciones de José de Obaldía lo encontramos en "Resumen que hace el General José Domingo Espinar de los acontecimientos políticos ocurridos en Panamá en el año de 1830, apellidados ahora Revolución de Castas por el Gobernador Señor de Obaldía." Biblioteca José Domingo Espinar. Publicaciones de las Fuerzas de Defensa de la República de Panamá. Editorial Acuario.

(2) La Guerra de los Mil Días. Revista Cultural Lotería. Compilación de documentos y estudio introductorio por Rommel Escarreola P. p.p. 283-284.

(3) ARROCHA GRAELL, Catalino. Historia de la independencia de Panamá sus antecedentes y sus causas. 1821-1903. p. 214.

(4) No compartimos el planteamiento de Enrique Linares, cuando señala que: "La Junta Separatista quedó formada definitivamente, por José Agustín Arango (c), Manuel Amador Guerrero (c), Carlos C. Arosemena (1), Nicanor A. de Obarrio (c), Ricardo Arias (1), Federico Boyd (1), Tomás Arias (c) y Manuel Espinosa B. (c), esto es, por cinco conservadores y tres liberales." Contrario a lo que señala Linares en la Historia Política de Panamá (1869-1849), todos los personajes enumerados por Linares eran del Partido Conservador y es por eso que subrayamos que los juntistas al inicio de la conspiración no transaron o establecieron vínculos con el Partido Liberal.

(5) MUÑOZ PINZÓN, Armando. Grandeza y desventura del 3 de noviembre de 1903 y sus antecedentes. Revista Lotería. 1974. Abril. N° 218. p. 45

(6) ESCOBAR, Felipe Juan. El Legado de los Próceres. Ensayo Histórico-Político sobre la nacionalidad panameña. Publicaciones del Instituto Nacional. Imprenta Nacional. p. 60

(7) SOSA, Julio. José Agustín Arango. Su Vida y su Obra. Ferguson y Ferguson. Libreros y Editores. 1948 p. 54.

(8) Op. Cit. Celestino Andrés Araúz. En William D Mc Cain. Los Estados Unidos y la República de Panamá. Editorial Universitaria. 1992. p.12.

(9) ARAÚZ, Celestino. PIZZURNO, Patricia. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. (Historia del Canal Interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903). Tomo Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá. p. 580.

(10) Cit Por. CASTILLERO PIMENTEL, Ernesto. Panamá y los Estados Unidos 1903-1954. Quinta Impresión. 1988. p. 30

(11) Op. Cit. CASTILLERO, Ernesto. p. 37.

(12) Op. Cit. CASTILLERO, Ernesto. p. 42.

(13) Archivo Nacional de Panamá. Sección Planos e Historia.

(14) Archivo Nacional de Panamá. Sección Planos e Historia.

(15) "Ofrecemos ahora a la pluma, que tiembla al relatarnos, los dos actos que más comprometieron y humillaron la causa de Colombia, en toda esta guerra Yanko-colombiana cuyos pasos estamos historiando, encaminados a hacer de nuestro Istmo un Estado Maniquí pronto a tratar directamente con los Estados Unidos sobre el Canal de Panamá." Terán, Oscar. Del Tratado Herran-Hay al Tratado Hay-Bunau Varilla, Historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia la pérdida de Panamá y en Panamá nuestra independencia de Colombia. Bogotá, 1972.

(16) ARIAS, Tomás. Motivos que determinaron mi intervención en el Movimiento Separatista de 1903. Revista Lotería. Noviembre-Diciembre. No. 363 1986. p.p. 16-17

BIBLIOGRAFÍA

ARROCHA GRAELL, Catalino. Historia de la independencia de Panamá sus antecedentes y sus causas. 1821-1903.

ARAÚZ, Celestino. PIZZURNO, Patricia. Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. (Historia del Canal Interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903) Tomo I. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de

Panamá.

ARIAS, Tomás. "Motivos que determinaron mi intervención en el Movimiento Separatista de 1903." Revista Lotería. Noviembre-Diciembre. N° 363-1986.

Archivos Nacionales de Panamá. Documentos, Planos e Historia.

CASTILLERO, Ernesto. Panamá y los Estados Unidos. 1903-1954. Quinta Impresión 1988.

ESCARREOLA, Rommel. La Guerra de los Mil Días. Revista Lotería. Edición Especial. (Compilación de documentos y estudio Introductorio)

ESCOBAR, Felipe Juan. El Legado de los Próceres. Ensayo Histórico-Político sobre la nacionalidad panameña. Publicaciones del Instituto Nacional. Imprenta Nacional.

LAMAITRE, Eduardo. Panamá y su Separación de Colombia. Biblioteca Banco Popular. Bogotá. Colombia. 1971.

MUÑOZ, Armando. Grandeza y Desventura del 3 de noviembre de 1903 y sus antecedentes. Revista Lotería. N° 218 Abril. 1974.

Mc CAIN, William. Los Estados Unidos y la República de Panamá. Estudio preliminar y notas de Celestino Andrés Araúz. Editorial Universitaria. 1992.

SOSA, Julio. José Agustín Arango. Su Vida y su Obra. Ferguson y Ferguson. Libreros y Editores. 1948.

TERÁN, Oscar. Del Tratado Herran-Hay al Tratado Hay-Bunau Varilla, historia crítica del atraco yanqui mal llamado en Colombia la pérdida de Panamá y en Panamá nuestra independencia de Colombia. Bogotá, 1972.

Modernización parlamentaria: moda o necesidad

Elia del Carmen Guerra-Quijano
Consultora Ad Honórem

Cuando en febrero de 2001 tuve el honor de ser designada Consultora Ad Honórem de la Asamblea Legislativa, creció mi interés por conocer y seguir de cerca no solo lo relativo a los debates de ese foro, sino también lo pertinente a su operación y vínculos con la sociedad en general. Para muchos panameños la jerga legislativa sigue siendo una incógnita, en la que el proceso de formación, deliberación y sanción de las leyes continúa circunscrito a iniciativas e intereses de los distintos bloques y partidos políticos, además de aquellas que, por su supuesto, emanan del Ejecutivo. La iniciativa popular es poca, salvo en aquellas contadas ocasiones cuando organismos no-gubernamentales se interesan por algún tema especial.

En los últimos años, sin embargo, la sociedad civil en casi todos los países de nuestra región ha comenzado a involucrarse con mayor ahínco en las tareas que llevan a cabo sus representantes en los distintos consejos municipales, provinciales y del Estado. Se han escuchado reiteradamente críticas a la gestión parlamentaria y llamados de todos los sectores de la sociedad americana a una mayor transparencia y ética en el manejo de la cosa pública. En algunos casos, se ha dado respuesta; en otros observamos cómo la falta de atención de estos llamados termina acabando con la paciencia de los pueblos, como ha sido el caso en la República de Argentina.

Desde hace dos años, he sido una observadora casual de lo argentino. Al residir en la Ciudad de Buenos Aires, donde tengo a mi cargo la Consejería Política de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, he podido vivir la debacle política y económica por la que atraviesa Argentina.

Como es ampliamente conocido, todos los Órganos del Estado están siendo cuestionados por la sociedad civil en pleno. La consigna "que se vayan todos" demuestra

los niveles de frustración a los que han llegado muchos sectores de esa sociedad.

En lo que se considera la crisis más grave de la historia argentina, se prioriza la culpa a todo lo político. Toda la actividad partidaria pasada y futura está cuestionada desde su origen. Basta con escuchar y leer por cualquier medio de comunicación acerca de las constantes dudas y censuras que existen sobre la actividad legislativa. El Congreso y sus miembros están en permanente conflicto con la opinión pública y, por ende, se impone la necesidad de revisar y modernizar los procedimientos e instrumentos del Estado. Hoy en día, para un diputado o senador argentino ir a un restaurante o a un supermercado es cuestión de seguridad personal.

En resumen, la falta de credibilidad y legitimidad de estos cuerpos requiere urgentemente de un *aggiornamento* de sistemas que han quedado obsoletos y ponen en juego las raíces democráticas de la América Latina.

La lentitud en la toma de decisiones, la falta de asesoramiento en muchos de los temas en discusión y lo politizado, léase partidocracia, de todo el sistema han reafirmado la percepción de que un cambio en el *modus operandi* es inevitable.

En este sentido, la tendencia en la mayoría de los parlamentos latinoamericanos ha sido la de instrumentar programas de reforma parlamentaria que, lamentablemente, atienden más a la forma que al fondo del problema. Valdría, entonces, preguntarse: ¿hasta qué punto existe la convicción entre nuestros representantes de la necesidad de instrumentar cambios sustanciales o simplemente nos estamos acogiendo a una moda? ¿Cómo se logra que la voz del pueblo y los intereses del Estado se permeen en hechos que reflejen realmente las aspiraciones y necesidades del país?

En una época donde la discusión parlamentaria abarca aspectos sobre la constitución de entes supranacionales

que ya traspasan nuestras fronteras, se requiere el esfuerzo de todos para garantizar y fortalecer la república. Nuestra Asamblea debe contar con los mejores recursos y elementos necesarios para responder a estos retos. Asegurar a la sociedad que sus intereses están bien representados en parlamentos internacionales, Parlacen-Parlatino, cuando no se cuenta con los canales adecuados de información y retroalimentación a las políticas y planes que ahí se discuten, resulta muy difícil.

Existe, sin duda, el deseo de parte de muchos conciudadanos de contar con un sistema que simplifique el proceso legislativo, pero que, a la vez, permita una mayor participación ciudadana de manera efectiva. Con las diferencias y confrontaciones entre los poderes del Estado, el tema del fortalecimiento y modernización de la Asamblea debe ser una constante, particularmente en épocas de evolución política y económica como las que estamos viviendo.

En los últimos 25 años, como funcionaria de la Cancillería panameña o en mis tareas en organismos regionales e internacionales, como la OEA, PNUD, OMPI, OIT, he seguido el trabajo de nuestra Asamblea de una manera muy puntual. Mi interés ha girado, principalmente, en torno a las Relaciones Internacionales y al medio ambiente. Es así como he notado la eficiente labor que realizan algunas de estas Comisiones, al ratificar importantes convenios que, sin duda, resultan atractivos por su contenido. Sin embargo, observo también con preocupación cómo en estos debates no se reflexiona sobre las implicaciones futuras que algunos de estos compromisos internacionales puedan tener en el conjunto de los intereses de nuestra república. Pudiera ser que esto ocurra por la falta de información relevante y/o de la capacitación adecuada.

Desde hace varios años, la Organización de Estados Americanos, a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia, ha celebrado un buen número de reuniones donde se subraya insistentemente la necesidad de perfeccionar los sistemas de democracia representativa en el continente. La modernización ha pasado por una etapa de novedad en la cual se han venido embarcando muchos gobiernos dentro de políticas de reformas del Estado. En este contexto, la palabra modernización se asemeja y se visualiza como símbolo de una mejor democracia, sobre lo cual se requería un amplio intercambio de opiniones.

Sabemos que, conviviendo en un mundo globalizado y en muchos casos digitalizado, existe la tendencia a equiparar modernización con técnicas de informática. Entonces, es importante precisar de qué tipo de modernización hablamos y cómo la implementamos. Para algunos, bastaría con llenar la Asamblea de terminales y redes de Internet para cumplir con esta tarea. Por otro lado, hay quienes ven en un proceso de modernización indiscriminados recortes presupuestarios que puedan repercutir y coartar el desempeño de la Asamblea.

La experiencia de Argentina puede servir como ejemplo en la región. En el Congreso argentino, existe el interés de dar respuestas a muchas de estas dudas debido a la presión que sigue ejerciendo la sociedad civil. Las reformas o cambios que se proponen se encuadran dentro de un proceso continuo de apertura hacia mayor ética y transparencia en lo legislativo. De igual manera otros países miembros del MERCOSUR han iniciado políticas de reforma, demostrando que este es un tema que no se hace esperar. En Paraguay está en plena discusión todo lo referente a la reforma del Estado y sus órganos, donde la definición de políticas públicas a largo plazo es parte de la agenda de ambas cámaras legislativas.

Los trabajos que lleva a cabo la Comisión Bicameral de Modernización del Funcionamiento Parlamentario de Argentina, bajo el nombre de Proyecto Ágora, apunta a focalizar y actualizar todo el proceso de administración legislativa dentro de un marco de transparencia y eficiencia. Esta Comisión, que está compuesta por representantes de ambas cámaras, ha venido convocando, a través de su sitio en Internet, al público en general para que pueda hacer llegar sus opiniones, las que sin duda han servido para medir la temperatura de la sociedad argentina en los últimos tiempos.

Este proyecto ha sido visto como una oportunidad para acercar el sentir del pueblo argentino, al quehacer de diputados y senadores. Son muchas y variadas las propuestas de fortalecimiento institucional. Existe un amplio consenso en que, de darse estas reformas, repercutirán positivamente en el futuro desarrollo social, político y económico de Argentina. Sin embargo, como en otros países de nuestra región latinoamericana, todavía no se tiene claro qué tipos de mecanismos pueden resultar adecuados y prácticos a un proceso en donde la iniciativa popular debe pasar a ser el centro gestor de la tarea del parlamento. El Proyecto Ágora ha venido

trazando un programa que incorpora nuevas formas de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones; el cómo y a través de qué medios la iniciativa popular puede incidir en lo que se legisla es lo central de cualquier reforma legislativa que se proponga.

De igual manera, la agenda académica del Instituto de Capacitación Parlamentaria en Argentina ha resultado relevante a estas consideraciones. Este Instituto, que ya data de diez años, ha venido preparando y apoyando el marco operativo que permite, tanto a funcionarios administrativos del Congreso como a legisladores de ambas cámaras, contar con toda la capacitación y referencias necesarias sobre las agendas que traten. Se ha logrado impartir cursos a miembros del sector administrativo y legislativo, así como también dar respuestas y asesorías puntuales a la temática de las distintas comisiones. El tiempo transcurrido a través de los vaivenes de los gobiernos y de los distintos partidos políticos, demuestra lo difícil y compleja que puede ser la tarea.

La capacitación parlamentaria, a diferencia de cualquier otra que se imparta a funcionarios del Gobierno, rescata y fortalece el seguimiento del historial y antecedentes de una gestión que está en permanente cambio y requiere de elementos que le apoyen y den continuidad a su tarea. La memoria parlamentaria así como el expertise que da la técnica legislativa, son elementos indispensables en el trabajo de toda Asamblea.

El Proyecto de Modernización de la Asamblea

Legislativa de Panamá, que se lleva a cabo con la colaboración de organismos internacionales, ha sentado las bases para estas reformas. Estimamos que esta iniciativa debe ser apoyada no solo para facilitar su implementación tecnológica, sino también en cuanto a los cambios que requieran introducirse para que se adecue la dinámica que debe guiar todas las instancias de elaboración y producción legislativa.

Podríamos subrayar entonces, que la tarea legislativa requiere que aquellos a quienes se les ha encargado promulgar y sancionar lo más importante del quehacer nacional, cuenten con una amplia base organizativa y un esquema actualizado de apoyo técnico y administrativo. La diversidad de enfoques y experiencias que aportan nuestros representantes insta a que se faciliten los medios que permitan a todos participar en igualdad de condiciones. Es indispensable y conveniente disponer de un programa que ofrezca una constante capacitación y preparación en todo lo que hace al buen manejo de la normativa parlamentaria.

La coyuntura que se nos presenta hoy de modernizar y de instalar el debate en el seno de la sociedad debe ser aprovechada. Para aquellos que lo hacemos sin otro interés que apoyar a las tareas de este órgano, nos resulta sumamente grato. Estoy segura de que si logramos reformar y abrir nuestra ágora a muchos más compatriotas haciéndolos sentirse en casa dentro del recinto, habremos agregado un ladrillo más al fortalecimiento de la democracia en Panamá. La modernización de nuestra Asamblea es una necesidad que no puede esperar.

Los retos de la adhesión de Panamá al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

Agapito González Gómez
Asesor Técnico Legislativo

La Justicia Internacional. Antecedentes

Cuando Peter von Hagenbach fue enjuiciado en el año 1474 por la perpetración de atrocidades durante la ocupación de Breisach, en nombre del Rey Carlos de Borgoña de Francia, en momentos de paz en esa región y en el que es considerado el primer antecedente conocido de un genuino juicio penal internacional, sus jueces jamás imaginaron que estaban escribiendo las primeras líneas de la historia de la persecución de los crímenes de lesa humanidad. En aquel entonces, como ahora, la humanidad estaba convencida de que aun en medio de la guerra y, mucho más, en tiempos de paz, se debe proteger a la población civil de atentados contra la vida, los tratos humillantes y degradantes, y la dignidad personal.

Fue en 1864, cuando Gustave Moynier, “fundador del Comité Internacional de la Cruz Roja, por vez primera, propone la creación de un cuerpo judicial con carácter permanente para salvaguardar la vida de los militares heridos en las campañas militares”¹. Terminada la Segunda Guerra Mundial, “las fuerzas aliadas vencedoras crearon los conocidos juicios de Nuremberg y Tokio, siguiendo el ejemplo introducido por el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, en el cual también se había acordado la creación de un Tribunal Internacional para juzgar al Kaiser Alemán Guillermo II, por crímenes de guerra”².

Derecho Internacional Humanitario y Justicia Internacional

Los hechos descritos sirvieron de fundamento al Derecho Internacional Humanitario, que se inspira en una idea elemental y simple: “incluso en tiempos de guerra, no todo está permitido”. Fue en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales de

1977, donde esta idea básica ha cobrado vida jurídica con eficacia transfronteriza, luego de los desastrosos episodios experimentados por la humanidad durante la Segunda Guerra Mundial. Dichos convenios y protocolos “constituyen el cuerpo normativo esencial del Derecho Internacional Humanitario”³. Con arreglo a estos convenios internacionales, se sancionan como infracciones graves, los crímenes de guerra, de lesa humanidad y el genocidio. En ellos, las naciones se comprometieron en brindar protección a las víctimas de los conflictos bélicos, a poner límites a los medios y tácticas empleadas en la guerra y, sobre todo, a honrar el compromiso de garantizar el cumplimiento de sus normas. Sin duda, este es el más grande avance en la protección de las vidas humanas en medio de las conflagraciones militares.

No obstante, el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario por las partes en conflictos regionales, nacionales o internacionales, no puede dejarse a su libre arbitrio y elección, puesto que la historia ha dado cuenta de situaciones en las cuales sus agentes parecieron ignorarlas con sorprendente desparpajo en la ejecución de tratos crueles y con evidente irracionalidad en el empleo de armas letales.

Hacia una Instancia Jurisdiccional Internacional Permanente

En tales condiciones, emergió la necesidad de lograr una instancia penal con jurisdicción internacional que juzgue, con carácter de independencia, permanencia y con apego a las normas de las Naciones Unidas, los crímenes de guerra, específicamente, las conductas tipificadas en los Convenios de Ginebra como infracciones graves, entre las que se cuentan, el homicidio intencional, los tratos degradantes, la tortura, el infligir sufrimiento a

las personas y los atentados contra la integridad física de la persona humana.

Las primeras experiencias de ejercicio de jurisdicción penal internacional se dio con la creación, por parte del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en 1993, del Tribunal Internacional “para el enjuiciamiento de los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional en el territorio de ex Yugoslavia, particularmente, en las regiones de Bosnia-Herzegovina y Kosovo”⁴. Y el otro antecedente reciente, lo constituye el Tribunal Penal Internacional de Ruanda, también creado por el Consejo de Seguridad en 1994, para juzgar personas por los delitos de genocidio y crímenes de lesa humanidad cometidos en Ruanda. Del funcionamiento de estos tribunales ad hoc pronto sugirió, sin embargo, la necesidad de crear una genuina justicia penal internacional, dados los inconvenientes presentados por su carácter temporal y las restricciones en cuanto a la competencia territorial.

Creación y Aprobación del Estatuto de Roma

Con tal propósito, se celebró la Conferencia Diplomática de las Naciones Unidas para el establecimiento de la Corte Criminal Internacional (ICC, por sus siglas en inglés), que tuvo lugar en la oficina principal de las Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con sede en Roma, Italia, del 15 de junio al 17 de julio de 1998. Representantes de 160 países participaron en las sesiones, al igual que unas 33 organizaciones intergubernamentales como observadores, junto con 236 organizaciones no gubernamentales. La conferencia concluyó el 17 de julio con la adopción del Estatuto de Roma de la ICC, que cuenta con un total de 128 artículos. El Estatuto fue aprobado por el voto de 120 Estados.

El 1 de julio de 2002 entró en vigor el Estatuto de Roma, al haber sido ratificado por 60 estados, según lo requiere el artículo 126⁵, aunque se espera que la Corte Penal Internacional entre en funciones a mediados del 2003, cuando quede integrado el Tribunal.⁶

Dificultades y Obstáculos del Proceso

El establecimiento de la Corte Penal Internacional, como un tribunal permanente para la administración de justicia criminal a nivel internacional, es reconocido como uno de los logros más significativos de la humanidad a lo largo de la historia del Derecho Internacional. Fue el resultado de la aplicación de un nuevo modelo de

consenso entre los Estados Partes, los cuales han aceptado que sus ciudadanos puedan ser llevados a la justicia en el plano internacional cuando sean requeridos por la comisión de crímenes supranacionales.

La creación de la Corte, a través de la adopción del Estatuto en la Conferencia Diplomática de Roma, es innegablemente novedosa, ya que por primera vez en la historia se ha establecido el principio que los individuos o jefes de Estado, pueden ser requeridos para dar cuenta a nivel internacional por sus crímenes cometidos al amparo de una guerra. Además, la Corte es el primer tribunal penal internacional equipado con su propia estructura organizativa y procedimientos judiciales internos. No obstante, el proceso no fue fácil. En rigor de la verdad, “ha sido un camino largo y plagado de dificultades. La idea de la necesidad del establecimiento de una jurisdicción internacional ha ido adquiriendo cada vez más intensidad, de forma paralela al desarrollo del principio de la responsabilidad penal internacional del individuo, pero distintos obstáculos de orden jurídico y político han ido retrasando su realización”⁷.

Para que este revolucionario intento de establecer la Corte Penal Internacional tenga éxito en la creación de una institución verdaderamente al servicio de la comunidad internacional, debe mostrar su capacidad de funcionamiento con neutralidad y disposición a aplicar el Derecho Internacional Humanitario, ajena a los complejos nacionalistas o raciales, y particularmente, de la soberbia de las potencias militares; con lo cual pueda ganarse la confianza y respaldo de la comunidad internacional, incluyendo sus líderes.

En este sentido, no podemos ignorar que al momento de adopción del Estatuto de la Corte, hubo 21 abstenciones y 7 votos en contra, entre estos últimos, los Estados Unidos y China, ambos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en tanto que India se abstuvo, lo que constituye motivo de preocupación, si consideramos que este país no es una potencia militar en propiedad dentro del plano estratégico internacional, pero sí tiene bien ganada su reputación como país que no favorece la apertura extranjera y la aceptación de designios supranacionales, consistente con sus raigambres culturales y religiosas dominantes.

Tratándose de la Corte Criminal Internacional, instituida para ejercer su autoridad en nombre de la comunidad internacional, que tendrá competencia para juzgar a los

individuos por crímenes violatorios del orden público internacional, resulta sospechoso que su documento constitutivo fuera adoptado con tan significativas reservas entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Con razón, los críticos de la Corte podrían argumentar que sus promotores han fallado en conseguir apoyo de toda la comunidad internacional, lo cual desalienta la adhesión de muchos Estados que seguramente prefieran evaluar los resultados de su eficaz funcionamiento como un Tribunal Penal Internacional.

En adición a estos reparos, en el fondo el Estatuto plantea situaciones conflictivas con el ordenamiento internacional y nacional de muchos Estados, lo que también dilató el proceso de adhesión. En el orden internacional, particular consideración merece el alcance dispositivo de sus normas que parecieran dar un nuevo giro al fundamento básico de toda contratación internacional: el *pacta sunt servanda*, que descansa sobre el principio de autorregulación de los Estados, para dar paso a la creación de un tribunal supranacional con jurisdicción en todos los Estados Partes y cuyas decisiones tienen efectos *erga omnes*, puesto que establecer una institución como la Corte Penal Internacional, con competencia para velar por el mantenimiento del orden público en nombre de la comunidad internacional, en la práctica, plantea la incubación de un gobierno mundial con poder público *erga omnes* dentro de todos sus miembros. Debemos reconocer, no obstante, que en su espíritu, el sistema diseñado por la Corte Penal Internacional es todo, menos eso, dado que constituye un acuerdo construido sobre bases multilaterales entre los Estados interesados y cuya aplicación y validez depende precisamente de la regla fundamental *pacta sunt servanda*. Se trata, en cualquier caso, de una restricción voluntaria y consentida a la soberanía del Estado Parte.

En el orden nacional interno de los Estados Partes, la adhesión al Estatuto de Roma encontró toda suerte de escollos deducidos fundamentalmente de normas imperativas de derecho, puesto que no acepta reservas de orden constitucional o legal. Los inconvenientes más frecuentes surgidos en muchos Estados es la prohibición de la pena de cadena perpetua, la extradición de nacionales a terceros países, la facultad de juzgar a jefes de Estado o de gobierno, la imprescriptibilidad de los crímenes y los efectos de cosa penal juzgada.

Tratando de armonizar con el orden público nacional de los Estados, el Estatuto parece salvar, por sí mismo, los valladares esgrimidos en cuanto a la pena de reclusión perpetua, cuando dispone en su artículo 80 que nada de lo dispuesto en relación de las penas, se entenderá en perjuicio de la legislación nacional del Estado Parte. En lo relativo a la extradición, el Estatuto la sustituye como la entrega de personas a la Corte, como tribunal internacional, y no a la jurisdicción de otro Estado, que parece ser lo proscrito por el ordenamiento constitucional.

De cualquier modo, en nuestro caso, será menester pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, en sede constitucional, para definir los límites conceptuales integradores de la extradición y la entrega de personas a un tribunal internacional, como lo ha hecho la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en sentencia del 1 de noviembre de 2000, en ocasión de consulta formulada por la Asamblea Legislativa de ese país en desarrollo del debate al Proyecto de Ley⁸ que aprobó el Estatuto de Roma⁹. En dicha oportunidad, la Sala en referencia, al confrontar el artículo 89 del instrumento internacional comentado con el artículo 32 de la Constitución Política de Costa Rica, encontró que la entrega reclamada por el Estatuto no se opone a la normativa constitucional, fundada en una interpretación extensiva de la protección de los derechos fundamentales, mediante el reconocimiento de los instrumentos de Derechos Humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, lo que le permitió concluir que la norma constitucional no puede impedir u obstaculizar por sí misma la consecución de su propósito final, que es la protección de la dignidad de la persona humana. Cabe observar que en el salvamento de voto de dos miembros de la Sala Constitucional, a propósito de la entrega, éstos establecieron que sólo puede ser entendida “en el sentido que el Estado costarricense debe propiciar la entrega de personas solicitadas por la Corte Penal Internacional, única y exclusivamente cuando se trata de extranjeros, pero nunca la podrá autorizar tratándose de nacionales ya que esto lesionaría el principio constitucional”¹⁰.

En lo que corresponde a los casos de enjuiciamiento a jefes de Estado, prevalece el criterio que nadie puede estar por encima del ordenamiento internacional y, además, se reconoce la vigencia del artículo 4 de Convención sobre el Genocidio de 1951, que sanciona penalmente a todo responsable de genocidio, sea éste

gobernante, funcionario público o particular. Bajo esta premisa, el artículo 26 del Estatuto dispone que las inmunidades y normas de procedimientos especiales previstas para los cargos oficiales, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia. En lo relativo a la imprescriptibilidad que propone el artículo 29 del Estatuto, los Estados Partes han convenido que la normativa nacional vigente al respecto procura establecer un beneficio en provecho del Estado para brindar certeza de sus actos públicos en el tiempo, lo que no puede anteponerse al interés legítimo de la comunidad internacional de juzgar delitos de reconocida gravedad, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra que, de conformidad con el artículo 5, son materia de competencia de la Corte.

Y, finalmente, en lo relativo a la excepción de cosa penal juzgada, el numeral 3 del artículo 20 del Estatuto propone, como regla elemental, que la Corte no podrá juzgar a nadie que hubiere sido sancionado por otro tribunal por los crímenes de genocidio y lesa humanidad, salvo que se demuestre que el proceso en aquel tribunal obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por tales crímenes o porque no se hubiere instruido de forma independiente o imparcial y conforme a las garantías procesales reconocidas por el Derecho Internacional.

La Ratificación de Panamá al Estatuto de Roma

La República de Panamá dio un espaldarazo a la creación y al establecimiento de la Corte Penal Internacional, al aprobar la Ley 14 de 13 de marzo de 2002¹¹, el Estatuto de Roma de la Corte, con lo cual se incluyó dentro los primeros sesenta Estados¹² que se adhirieron al documento constitutivo, número que, como he dicho, se requirió para la entrada en vigencia de la Corte el 1 de julio de 2002.

Es claro, sin embargo, que los Estados Partes, en nuestro caso, la República de Panamá, tras el depósito del instrumento de adhesión con arreglo al artículo 126 del Estatuto, deberá emprender la tarea de adecuar la legislación nacional, especialmente la de orden penal, para tipificar las conductas penales introducidas por el Estatuto, de manera que se cumpla con el objetivo de que la Corte sólo tiene competencia complementaria de las jurisdicciones penales nacionales de los Estados Partes, como lo proclama el preámbulo. En efecto, la Corte Penal Internacional en el caso del crimen de

genocidio, a guisa de ejemplo, viene “a ofrecer la posibilidad de que se juzguen a los acusados por dicho crimen en los casos en que los Estados no lo hayan hecho o se hayan visto imposibilitados para ello, en otras palabras, la Corte complementará la jurisdicción penal interna de los Estados de la misma”¹³.

Con todo, nadie puede desconocer que al adherirse al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Panamá da muestras inequívocas a la comunidad internacional de que su territorio no será empleado como santuario para criminales de guerra y que no eximirá a sus nacionales de las responsabilidades penales que les correspondan por delitos contra la humanidad. Este ejemplo de nación amante de la paz mundial procedente de un pequeño país -y hasta desconocido en otras latitudes- debiera ser emulado por las grandes potencias militares caracterizadas por su recurrente proclividad a resolver las diferencias con las armas, particularmente, los Estados Unidos que no acepta la jurisdicción universal de la Corte, pese a que cuando ha invocado la jurisdicción internacional con fines de extradición, no ha requerido la cooperación jurídica internacional para iniciar el proceso correspondiente, pues de facto ha procedido a intervenir o invadir al país donde se encuentra la persona que le interesa¹⁴.

En el caso de Panamá, la experiencia del 20 de diciembre de 1989 es un elocuente precedente de esta tendencia usurpadora de la jurisdicción universal. Lo mismo cabe decir, en el presente, de la frustrada campaña de persecución emprendida contra los presuntos responsables de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En consecuencia, la ratificación por parte de la República de Panamá al Estatuto de Roma, por ser una de las más relevantes que ha hecho el Estado después de la Convención de Derechos del Niño en 1989 y de la incorporación a la Organización Mundial de Comercio, debe llenarnos de intenso orgullo nacional, en la confianza que no hará falta recurrir a la Corte Penal Internacional en ningún caso, salvo para colaborar en la administración de justicia, pero nunca en procura de sanción para funcionarios o particulares nacionales señalados como autores de genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra, en ninguna de sus manifestaciones, porque aspiramos a mantenernos en paz dentro del territorio nacional, siempre que la clase gobernante haga una

lectura correcta de las legítimas demandas populares; y, en cuanto fuere posible, al margen de los vientos de guerra que, con incontenible inminencia, se sienten allende las fronteras panameñas.

¹ SCHABAS, William A., *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 2001, página 2.

² DELGADO, Isabel Liriola, y MARTÍN MARTINEZ, Magdalena, *La Corte Penal Internacional, Justicia versus Impunidad*, Editorial Ariel, primera edición, Barcelona, España, 2001, página 39.

³ FRAIDENRAIJ, Susana, "La Corte Penal Internacional y el Derecho Internacional Humanitario", en *Justicia Penal Internacional*, Corcuera, Santiago y Guevara Bermúdez, José Antonio, compiladores, Universidad Iberoamericana, primera edición, México, 2001, página 88.

⁴ LÓPEZ UGALDE, Antonio, "Los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda", en *Justicia Penal Internacional*, op. cit., página 74.

⁵ El 11 de abril de 2002, se completó la lista de sesenta estados que habían ratificado el Estatuto de Roma, y al 15 de julio del mismo año, 76 estados habían aprobado o se habían adherido a dicho Estatuto.

⁶ La primera elección de los Magistrados del Corte Penal Internacional se dará en la primera Asamblea General de Estados Partes convocada para los días 3 a 10 de septiembre de 2002.

⁷ DELGADO, Isabel Liriola, y MARTÍN MARTINEZ, Magdalena, op. cit., página 37.

⁸ La Consulta preceptiva de constitucionalidad formulada

por la Asamblea Legislativa de Costa Rica al Proyecto de Ley que aprueba el Estatuto de Roma, es un trámite propio del proceso de formación de leyes, que permite el ejercicio jurisdiccional del control previo.

⁹ La República de Costa Rica aprobó el Estatuto de Roma mediante la Ley No.8083 de 3 de enero de 2001, e hizo el depósito del instrumento legal el 7 de junio de 2001.

¹⁰ El salvamento de votos fue suscrito por los Magistrados Gilbert Armijo y Susana Castro, Corte Constitucional de Costa Rica, Resolución 2000-9685 de 1 de noviembre de 2000, página 32.

¹¹ Gaceta Oficial No.24,512 de 15 de marzo de 2002.

¹² La República de Panamá, realizó el depósito del documento constitutivo de la Corte Penal Internacional, ratificado por la Asamblea Legislativa, el 21 de marzo de 2002.

¹³ GUEVARA, José Antonio, *La Suplementariedad del Estatuto de Roma respecto de la Protección de los Derechos Humanos y la Responsabilidad Internacional de los Estados*", en *Justicia Penal Internacional*, op. cit., página 139.

¹⁴ A instancias de los Estados Unidos, y con el apoyo del Reino Unido de Inglaterra, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó, por unanimidad, el 12 de julio de 2002 -a pocos días de la entrada en vigor del Estatuto de Roma- una Resolución que suspende la competencia de la Corte Penal Internacional en los casos que comprometa al personal que participa en operaciones establecidas o autorizadas por la ONU. De acuerdo con esta Resolución, la suspensión estará en vigencia por doce meses prorrogables indefinidamente. Sin duda, este hecho constituye no solo una violación al Estatuto de Roma, sino también a la Carta de la misma ONU.

Producción agropecuaria: seguridad alimentaria

Ing. Julio César Castillo Gómez
Legislador de la República de Panamá

La agricultura, que es la labranza o cultivo de la tierra, incluyendo las actividades pecuarias, pesca, silvicultura, etc., constituye el sector primario de la economía.

Si entendemos el Producto Interno Bruto (PIB) como el valor de todos los bienes y servicios que se producen en la economía de un país en un periodo, regularmente un año, este indica el nivel de actividad económica total. Como resultado de este indicador, el sector primario representa aproximadamente el 11% del PIB nacional; sin embargo, ocupa el 78% de la superficie total de la República, representa el 44% de la población (censo nacional de 2000) y produce el 100% de muchos productos hortícolas, así como el 70% de los miles de kilovatios-hora de electricidad generada a nivel nacional.

La producción agropecuaria nacional es diversa en toda la geografía istmeña por la variedad agrológica, por los microclimas, accesos a los mercados y la participación de la población del medio rural.

El nuevo enfoque rural exige el desarrollo humano como objetivo central y la participación de los productores en la toma de decisiones técnicas, administrativas y financieras cuyo objetivo sería el crecimiento y desarrollo económico con equidad.

Reconocer la importancia de la producción agropecuaria y elevarla a tema de Estado, es una decisión importante para el mantenimiento sostenible de la producción nacional y la seguridad alimentaria y energética de nuestro país.

Hoy, cuando todos los países del mundo se integran en un proceso de globalización, existen reglas diferenciadas para los países o bloques hemisféricos.

¿Qué hacer? No podemos aislarnos del mundo global, sin embargo debemos garantizar los niveles

de empleo permanentes y por zafra que genera el sector agropecuario. Importante es decir que todo apoyo e incentivo generará más empleos, mantendrá la familia unida y disminuirá el éxodo rural a los centros urbanos. El fomento de nuevas inversiones y la capacidad de exportación de productos del sector agropecuario son alternativas de desarrollo económico y social para nuestro país.

Como política agropecuaria debemos adoptar los siguientes elementos:

Ser competitivo es razón fundamental para la sobrevivencia en la actividad que se realiza; esto se logra a través de tecnologías adecuadas e integradas a la realidad socioeconómica de los productores y la capacidad de producción. Los incentivos son necesarios para minimizar las variables que no se pueden controlar en un sistema de producción agropecuaria, como son el clima y las estaciones, la especulación y el establecimiento de precios a nivel internacional. Tanto la tecnología como los incentivos aumentan la productividad y fortalecen la calidad, y al aportar el valor agregado a través de la agroindustria lograremos mayor capacidad de comercialización a nivel local, regional, nacional e internacional.

Existen nuevas tecnologías e investigaciones aplicadas a la producción mundial de productos del sector agropecuario, por ejemplo la biotecnología, que está en todos los sectores de la actividad económica: agricultura, agroindustria, ambiente y salud humana. Los avances de la biología molecular en el rediseño de la información hereditaria de organismos vivos logra modificaciones de sistemas y procesos fisiológicos con fines aplicados y produce alimentos transgénicos. Los organismos genéticamente modificados o transgénicos han sufrido alteración en la información genética artificialmente y estos han tenido que pasar por muchas pruebas si los

comparamos con otros productos alimenticios y deben cumplir con las normas de “equivalencia sustancial” establecidas por la Organización Mundial de la Salud y la FAO, entre otros organismos. De un estudio comparativo, hasta el momento, no se han encontrado diferencias sobre el valor nutricional y beneficio a la salud humana, así como sobre el impacto de estos al ambiente; sin embargo, nuestro país es signante del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, del Convenio sobre la Diversidad Biológica de Montreal. Para garantizar la producción y comercialización de productos agropecuarios y preservar la salud humana de todos los panameños, presenté dos proyectos de leyes: uno por el cual se establecen las regulaciones para el desarrollo de actividad de Ingeniería Genética y la aplicación de medidas de Bioseguridad correspondientes y otro por el cual se crea el Código Nacional de Bioseguridad y Bioética. La Asamblea Legislativa aprobó y el Órgano Ejecutivo sancionó la Ley 48 del 2002, Que crea la Comisión Nacional de Bioseguridad para los organismos genéticamente modificados y dicta otras disposiciones.

El fomento de la agricultura orgánica es una actividad de desarrollo rural, ya que a través de prácticas amigables al ambiente, conservación de suelos, y administración de poscosecha se produce un mejor producto. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley 8 de 24 de enero del 2002, Que establece las Regulaciones Nacionales para el Desarrollo de Actividades Agropecuarias Orgánicas. La norma establece en la República de Panamá la descripción del Codex Alimentarius de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre Agricultura Orgánica definida “como sistema global de gestión de la producción que fomenta y realza la salud de los agroecosistemas, inclusive la diversidad biológica, los ciclos biológicos y la actividad

biológica del suelo y hace hincapié en la utilización de práctica de gestión con preferencia a la utilización de insumo no agrícola”.

El sistema de comercialización debe ser honesto para cumplir con el servicio al cliente y programático para poder llegar a mercados nacionales, como son las actividades que se llevan a cabo en la vía interoceánica, puertos del país, hoteles y supermercados, así como de mercados internacionales para productos tradicionales y no tradicionales. La agroexportación es una realidad y para lograr satisfacer las exigencias mundiales en lo que se refiere a calidad y precio, nuestro sistema productivo debe mantener el camino acelerado hacia una transformación agropecuaria. Sobre este tema el Órgano Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa dos proyectos de leyes que hoy día son leyes de la República: la Ley 24 de 2001, Que adopta medidas para apoyar a los productores agropecuarios afectados por las condiciones climatológicas adversas y otras contingencias, y la Ley 25 de 2001, Que dicta disposiciones sobre la política nacional para la transformación agropecuaria y su ejecución.

Panamá necesita de una visión de futuro en materia de sistema productivo agropecuario y todos los actores principales: productores, trabajadores, gobierno, empresarios, y consumidores, debemos aportar nuestro mejor esfuerzo para mejorar la capacidad productiva y la calidad de vida de los panameños, así como para mantener la seguridad alimentaria. Como visión de futuro debemos establecer lo siguiente:

Un sistema productivo agropecuario que integra tecnologías adecuadas, mejoramiento genético y comercialización, que aprovecha las ventajas competitivas para lograr productos de calidad y reducción de costos garantizando la seguridad alimentaria nacional.

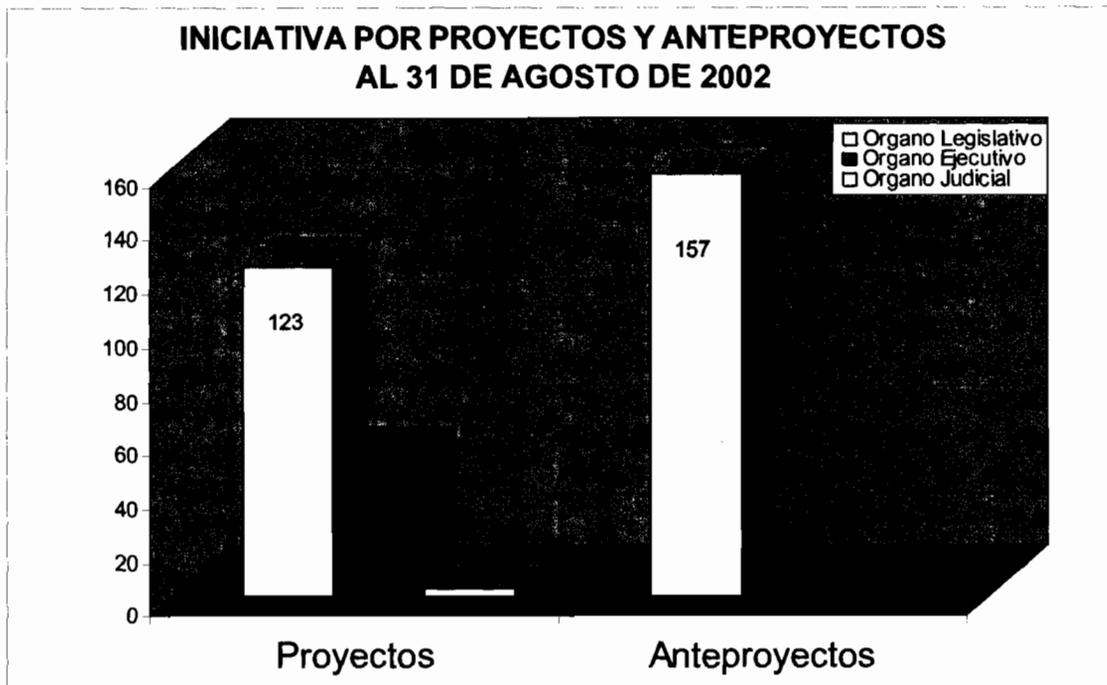
INFORME DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA AL 31 DE AGOSTO DE 2002

Priscilla W. de Miró
Subdirectora de Documentación, Informática y Publicaciones

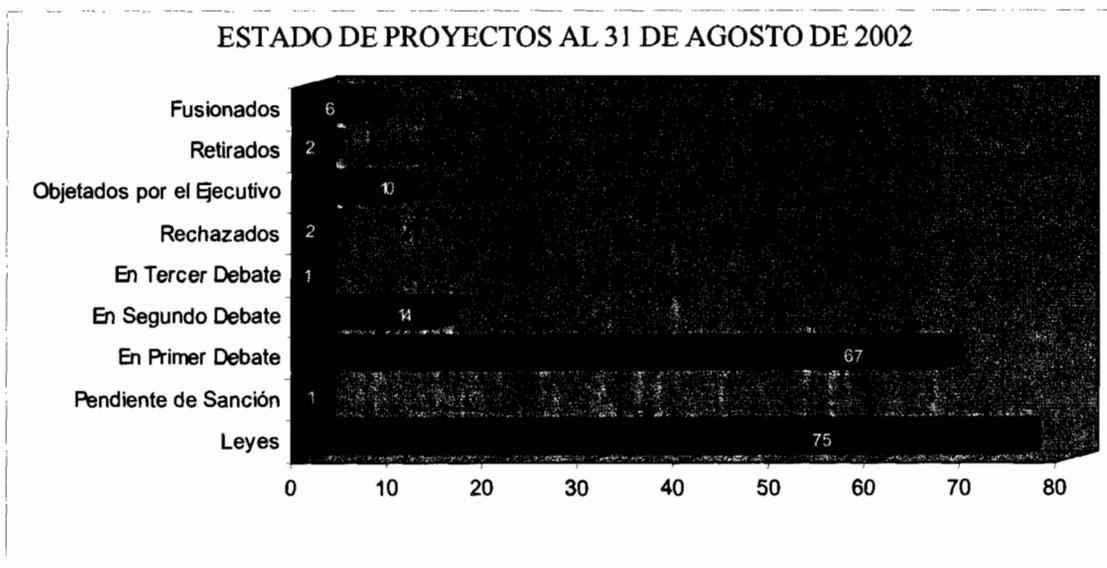
Resumen Ejecutivo

Durante el periodo comprendido del 1° de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002, fueron presentados 157 Anteproyectos, de los cuales 114 fueron prohijados y se convirtieron en Proyectos.

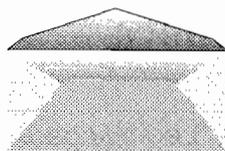
Se presentaron 178 Proyectos, 123 de los cuales fueron iniciativa del Órgano Legislativo, 52 del Órgano Ejecutivo y 3 del Órgano Judicial.



De los 178 proyectos ingresados a la Asamblea Legislativa, 75 fueron sancionados y se convirtieron en Ley, 1 quedó pendiente de sanción, 1 quedó en tercer debate, 14 quedaron en segundo debate, 67 quedaron en primer debate (Comisión), 2 fueron rechazados, 10 fueron objetados por el Ejecutivo, 2 fueron retirados y 6 fueron Proyectos fusionados.



Felicitaciones recibidas



Pat Cox
Presidente del Parlamento Europeo

Rafael Pineda Ponce
Presidente de la Comisión de Educación
Congreso Nacional de la República de Honduras

Juan Carlos Maqueda
Presidente Provisional del Honorable Senado de la República de Argentina

Rafaela Albuquerque
Presidenta de la Cámara de Diputados de la República Dominicana

Jaime Chen
Consejero de la Embajada de la República China

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Denis Allen
Magistrado Vocal del Tribunal Electoral

Adán Arnulfo Arjona
Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia

Pbro. Pable Varela
Rector de la Universidad Católica Santa María La Antigua

Zonia Gallardo de Smith
Rectora de la Universidad Latina

Joseph L. Salterio
Gerente General del Banco HSBC

Carlos Alberto Vásquez
Presidente del Colegio Nacional del Abogados

Guadalupe de Rivera
Jefa de Adquisiciones de la Fundación Biblioteca Nacional de Panamá

IV Jornada Académica

La IV Jornada Académica, “Legislar para un Desarrollo Humano Sostenible”, se llevó a cabo con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y estuvo dirigida a los Honorables Legisladores y Asesores Multidisciplinarios, con base en el nuevo modelo de gestión de asesoría, promocionada por el Programa de Modernización que se implementa en esta Institución, gracias al convenio celebrado con el BID. El evento contó con la distinguida participación del ex Presidente de Uruguay, Julio María Sanguinetti; de Carlos Montes, Diputado de Chile; de Elizabeth Fong, Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Panamá, entre otros.

Próxima edición

Ier. Curso Internacional de Derecho Parlamentario

Del 22 al 26 de julio pasado, se realizó el Primer Curso Internacional de Derecho Parlamentario, organizado por la Asamblea Legislativa y la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA). El evento, que contó con el auspicio del Colegio Nacional de Abogados y el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM), reunió a especialistas en Derecho Parlamentario de España, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Colombia y Panamá. En la próxima edición de la revista *Debate*, se incluirán las ponencias presentadas durante este importante evento.