MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO

ENTRE

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
Y
EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Suscriben el presente Memorando de Entendimiento, en adelante "Memorando", el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante "PNUD", órgano subsidiario de las Naciones Unidas, organización intergubernamental establecida por sus Estados Miembros, que tiene su sede en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, y el Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá, en adelante Ministerio de la Presidencia. En lo sucesivo el PNUD y el Ministerio de la Presidencia, se denominarán individualmente "Parte" y conjuntamente "Partes".

CONSIDERANDO que el Ministerio de la Presidencia, para garantizar la participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos democráticos de consulta, solicitó el apoyo al PNUD, para acompañarle en el desarrollo de un nuevo proceso de diálogo, que concluya en una propuesta de reformas Constitucionales, a través de la apertura de un nuevo y amplio espacio para lograr consenso sostenible alrededor de la nueva Constitución;

CONSIDERANDO que el PNUD actúa en muchos aspectos como instrumento operacional de las Naciones Unidas a nivel nacional, y trabaja en colaboración con sus socios en numerosos países para promover, entre otros asuntos, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, el progreso de la mujer, la buena gobernanza y el Estado de Derecho;

CONSIDERANDO que el PNUD, representado por la Representante Residente de la Oficina País de la República de Panamá, está interesado en reforzar sus actividades en el ámbito del acompañamiento a los procesos de diálogo inclusivos y participativos;

CONSIDERANDO que las Partes comparten misiones similares y desean cooperar en esferas de mutuo interés para aumentar la eficacia de sus actividades en el ámbito del desarrollo;

POR ELLO, las Partes desean expresar su intención de cooperar de la siguiente manera:

Artículo I
Propósito y alcance

El propósito del presente Memorando es establecer un marco de cooperación para facilitar y fortalecer la colaboración entre las Partes, en áreas de interés común.

Artículo II
Áreas de cooperación

Las Partes acuerdan cooperar en las siguientes áreas:

i) apoyo del PNUD, para acompañar al Ministerio de la Presidencia en el desarrollo de un proceso de diálogo democrático, participativo e inclusivo, basado en su metodología, que concluya en una propuesta de reformas Constitucionales avalada por la mayoría del pueblo panameño. Se anexa la Hoja de Ruta acordada para este proceso, que será plasmada en un "Documento de Proyecto" de cooperación, acorde con el formato definido, firmado por el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Relaciones Exteriores y la Representante Residente de la Oficina País del PNUD Panamá.

Artículo III
Consultas e intercambio de información

3.1 Las Partes intercambiarán regularmente información y se consultarán mutuamente sobre temas de interés común, que, en su opinión, puedan facilitar su colaboración.

3.2 Las consultas y el intercambio de información y documentos en virtud del presente Memorando se realizarán sin perjuicio de los arreglos que puedan ser necesarios para salvaguardar el carácter confidencial y reservado de algunos documentos e información. Los arreglos mencionados seguirán vigentes después de la rescisión del presente Memorando y de cualquier otro acuerdo suscrito por las Partes dentro del ámbito de esta colaboración.

3.3 Las Partes, con la periodicidad que estimen conveniente, convocarán reuniones para examinar la marcha de las actividades realizadas, en virtud del presente Memorando, y planificar futuras actividades.

3.4 Cada una de las Partes podrá invitar a la otra a enviar observadores a las reuniones o conferencias organizadas por ellas o bajo sus auspicios, en las que, en opinión de una de las Partes, la otra podría estar interesada en participar. Las invitaciones estarán sujetas a los procedimientos aplicables a tales reuniones o conferencias.

Artículo IV
Visibilidad

Las Partes reconocen que los acuerdos de cooperación deben hacerse públicos y, por lo tanto, acuerdan reconocer el papel y la contribución de cada Parte en toda la documentación de información pública relativa a los casos de dicha cooperación y utilizar el nombre y el emblema de cada Parte en la documentación relacionada con la cooperación, de conformidad con las políticas actuales de las Partes y previo acuerdo por escrito de cada Parte.

Artículo V
Duración, rescisión, renovación, modificación

5.1 La cooperación propuesta en virtud del presente Memorando, tendrá una duración inicial de tres (3) años a partir de la fecha de entrada en vigor, tal como se define en el Artículo VII ("Entrada en vigor"), a menos que cualquiera de las Partes proceda a su rescisión anticipada, previa notificación por escrito con dos (2) meses de antelación a la otra Parte. Las Partes podrán acordar prorrogar el presente Memorando de Entendimiento por escrito, por períodos de dos (2) años.

5.2 La rescisión del presente Memorando de Entendimiento, no afectará a ningún otro acuerdo relacionado con el contenido del mismo que, a menos que se rescinda o expire, continuará regulando la relación existente entre las Partes de conformidad con sus disposiciones.

5.3 El presente Memorando de Entendimiento sólo podrá modificarse, mediante acuerdo mutuo por escrito de las Partes.

Artículo VI
Disposiciones jurídicas relativas a la aplicación

6.1 Salvo que se disponga lo contrario en el presente Memorando de Entendimiento: a) el presente Memorando de Entendimiento constituye únicamente una expresión de intención y no un documento jurídicamente vinculante; b) nada de lo dispuesto en virtud del presente Memorando de Entendimiento se interpretará en el sentido de que crea un compromiso jurídicamente vinculante, ya sea financiero o de otro tipo; c) nada de lo dispuesto en virtud del presente Memorando de Entendimiento se interpretará en el sentido de que crea una empresa conjunta y ninguna de las Partes será agente, representante o socio conjunto de la otra Parte; d) todas las actividades del PNUD previstas en el presente documento, están sujetas a la disponibilidad de financiación; e) se utilizarán todos los fondos recibidos por el PNUD, y se llevarán a cabo todas las actividades del PNUD relacionadas con el presente Memorando de Entendimiento, de conformidad con los documentos de proyecto acordados entre el PNUD y el Ministerio de la Presidencia, que participan en los programas en los que se ejecutarán las actividades, y de conformidad con los reglamentos, normas, políticas y procedimientos aplicables del PNUD; y, f) cada una de las Partes será responsable de sus actos y omisiones en relación con el presente Memorando de Entendimiento y su aplicación.

6.2 El Ministerio de la Presidencia manifiesta, que tiene todos los poderes, autoridad y capacidad jurídica necesarios para celebrar el presente Memorando de Entendimiento, y cumplir con sus obligaciones en virtud del mismo.

6.3 En caso de haber discrepancia entre cualquier disposición del presente Artículo VI y una disposición de otra sección del Memorando de Entendimiento, prevalecerá el presente Artículo VI.

Artículo VII

Prerrogativas e inmunidades

Ninguna estipulación perteneciente o relativa al presente Memorando de Entendimiento, se considerará una renuncia, expresa o implícita, a ninguna de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y de sus órganos subsidiarios.

Artículo VIII
Entrada en vigor

El presente Memorando de Entendimiento entrará en vigor, en la fecha en la que sea debidamente firmado por ambas Partes.

EN FE DE LO CUAL, el día 23 de diciembre de 2019, los representantes de las Partes, debidamente autorizados, estampan su firma a continuación.

POR EL PNUD,

LINDA MAGUIRE
Representante Residente
de la Oficina País del
PNUD Panamá

POR EL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA,

JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN
Vicepresidente de la República
Ministro de la Presidencia

Diálogo para la Reforma Constitucional

Proceso participativo e inclusivo para la reforma de la Constitución

Hoja de Ruta Indicativa

1. Proceso de Diálogo

I. Objetivo. La formulación de una propuesta de Reformas Constitucionales, basada en los principios de transparencia y eficiencia en la gestión del Estado, modernización de las instituciones, fortalecimiento de los Derechos Humanos, a través de un diálogo inclusivo y participativo, caracterizado por una amplia articulación territorial. Un proceso de diálogo de esta naturaleza necesita desarrollarse en un clima de confianza y serenidad, en un tiempo estimado muy superior a cinco meses. Se considera muy importante que todos los actores se comprometan a facilitar las condiciones básicas para la construcción de propuestas consensuadas. En esta óptica, se recomienda suspender la actual discusión en la Asamblea Nacional, hasta tanto se concluya el proceso de diálogo cuya duración estimada se indica más adelante en el punto VI. "Elaboración del cronograma del proceso".

II. Creación de Mesas provinciales y Mesas Comarcales de diálogo, integradas por los sectores y las organizaciones más representativas de las provincias y comarcas, además por los Diputados y una representación de las Autoridades Locales. En todos los casos, no podrán faltar en las Mesas Provinciales y Mesas Comarcales, la representación juvenil, de las mujeres y la étnica. Los niveles provinciales y comarcales discutirán conceptos, principios, temas, sin entrar en la formulación puntual de artículos de la Constitución. En los niveles locales se buscarán e acuerdos entre todos los actores para la presentación de propuestas. Sin embargo, en caso de no conseguir consensos, la propuesta no será descartada sino será enviada a la Mesa nacional. Este nivel llevará a cabo una primera separación entre principios y propuestas constitucionales y temáticas de políticas públicas que podrían ser retomadas a través de otros canales. Estas últimas serán vinculadas por un camino que se definirá en fase de diseño.

III. Creación de la Mesa nacional de diálogo, que seguirá los mismos criterios de las Mesas Provinciales y Mesas Comarcales, asegurando una representación de los partidos, del Órgano Legislativo y Ejecutivo, integrada por representantes de cada Mesa provincial y de los sectores. La Mesa Nacional se alimentará de los insumos de las Mesas y Comarcales, en forma de principios y conceptos. La Mesa nacional

tiene la responsabilidad de transformar los conceptos y principios recibidos de las Mesas Provinciales y Comarcales en texto de reforma constitucional acordados según los criterios establecidos. Para su tarea, la Mesa Nacional contará con el apoyo de un equipo de expertos nacionales que convertirán las propuestas de las Mesas Provinciales y Mesas Comarcales en textos de artículos constitucionales. En la Mesa nacional se realizará una separación adicional entre temas constitucionales y propuestas de leyes y/o políticas públicas.

IV. Apoyo por parte de Equipo de Expertos nacionales. La Mesa nacional, y más en general todo el proceso, contará con el apoyo de un equipo de expertos nacionales, de reconocida trayectoria e imparcialidad, expresión de las diferentes áreas culturales del país, cuya función será redactar los textos de forma correcta y respetuosa de las propuestas de las Mesas provinciales y Mesas Comarcales, para ser sucesivamente debatidos y acordados en el pleno de la Mesa nacional.

V. Definición consensuada de las Reglas para la toma de decisión en la Mesa nacional. Las decisiones definitivas se tomarán en la Mesa nacional. En fase de entrevistas y grupos focales, se validarán los criterios para la toma de decisión, fijando el "piso mínimo" para considerar aprobada una propuesta (% de actores que están de acuerdo), que no sea inferior al 75%. Antes de llegar a "contarse" se buscarán todos los caminos para crear un consenso significativo sobre la propuesta. Cuando una propuesta no alcance la mayoría calificada del 75%, la propuesta se considera rechazada y se mantendrá en vigencia la formulación de la actual Constitución. Todas las reglas mencionadas serán suscritas por los actores antes de empezar el proceso.

VI. Elaboración del Cronograma del proceso. Se estima que el proceso inicie en enero de 2020 y termine para junio de 2021. La estimación es debida a que factores no controlables pueden dilatar sus tiempos de duración.

VII. Dirección/coordinación proceso. Se formará un equipo central de coordinación y dirección del proceso, integrado por un grupo del Órgano Ejecutivo y PNUD.

VIII. Institución de los Garantes de proceso. Se conforma un grupo de garantes de proceso (personalidades imparciales y apreciadas en el país), con la tarea de observar y monitorear la transparencia y el correcto desenvolvimiento del proceso.

IX. Acompañamiento de la Asamblea. La Asamblea, a través de sus diputados, participará activamente en todas las fases del proceso, sea en las Mesas Provinciales, Comarcales y en la Nacional.

X. Institución del equipo de Facilitación de PNUD. Todas las Mesas contarán con un facilitador del diálogo, que desempeñará las funciones asignadas. El perfil responderá a un/una especialista de facilitación, que tenga habilidades de construir consensos y mantener las reglas pactadas. En las Mesas Provinciales, Comarcales y Nacional, el PNUD seleccionará facilitadores/as senior, con probadas experiencias nacionales e internacionales.

XI. Implementación de Encuestas durante el proceso. A solicitud, cada Mesa podrá contar con un servicio de encuesta sobre temas específicos de importancia significativa, llevado a cabo a través de PNUD por un organismo independiente, con el objetivo de validar o consultar la opinión de una muestra de la población local.

XII. Acompañamiento a la Asamblea Nacional. Terminado el proceso de diálogo, se contará con un "paquete" de modificaciones a la Constitución que deberá entrar en la Asamblea para su aprobación. Para brindar su respaldo a los diputados, la Mesa Nacional asegurará la presencia de una representación significativa de la Mesa nacional durante el debate.

XIII. Celebración del Referéndum. Al cierre del ciclo de reformas participativas e inclusivas, se celebrará el referéndum. En el marco del presente Memorial de Entendimiento se asegurará: a) una campaña comunicativa, masiva y articulada, de larga duración, que empezará en el primer día del proceso, en la fase llamada "didáctica e informativa"; b) con el compromiso efectivo y tangible de todos los actores del diálogo, llamados a sostener y respaldar la propuesta, resultado de su trabajo, frente a todo el país y en todas las oportunidades.

XIV. Compromisos para la implementación de acciones Post proceso de diálogo. Algunos productos "colaterales", que se supone arrojará el proceso de dialogo sobre la Constitución, son una serie de propuestas/principios que no guardan relación con la Carta Magna, que sin embargo son la representación de inquietudes y proyectos de políticas públicas, que deben ser resueltos en el ámbito de las leyes y de los planes estratégicos institucionales.

XV. Definición del rol del Órgano Ejecutivo. El Órgano Ejecutivo cumple con la función de buscar y encontrar una solución imparcial, para garantizar la inclusión participativa, democrática y efectiva de todos los sectores, a través de una metodología que fortalezca el carácter democrático del diálogo sobre un tema tan fundamental como es la Constitución. La decisión de abrir un diálogo participativo e inclusivo, a nivel local y nacional, representa un indiscutible mensaje de paz, unidad y tranquilidad. Durante todo el proceso se recomienda que el Órgano Ejecutivo mantenga este rol, coordinando y evaluando con el PNUD los avances y las acciones a realizar, construyendo día a día un clima sereno y colaborativo con la Asamblea y los partidos políticos. En este escenario es importante que el Órgano Ejecutivo siempre aparezca como un actor al servicio del País.

XVI. Definición del rol de la Asamblea. La Asamblea juega un papel fundamental desde el punto de vista institucional y jurídico. El objetivo es que la Asamblea comparta la nueva ruta propuesta, y que se comprometa en participar activamente en las fases locales, nacionales, y finalmente en el último tramo del proceso, durante la fase de aprobación.

XVII. Definición del rol de los Sectores y de los territorios. En esta arquitectura del diálogo, se introduce un cambio significativo en la identificación de los actores. Todos los diálogos en Panamá se han centrados en la representación sectorial a nivel nacional, que en la mayoría de los casos ha coincidido con el área capitalina, dejando atrás partes importantes del país y acentuando la percepción de desigualdad. En temas constitucionales esa desigualdad aparece aún más injusta. Por eso, el diseño metodológico considera central el rol del territorio, y la representación de los sectores en este ámbito. Cada territorio definirá sus representantes de los diferentes sectores con base en las características locales, cuidando que todos estén presentes. El nivel nacional recuperará la visión de conjunto, donde además de la representación de cada provincia y comarca, se contará con las representaciones nacionales de los diferentes sectores, logrando de esta forma un sustancial equilibrio entre los cinco (5) Panamás: El Panamá Moderno, el Rural-Agrícola, el de los Barrios, el de la Clase Media y el de nuestras Comarcas.

XVIII. Definición el rol de PNUD. El rol de PNUD es de brindar una plataforma metodológica para el desarrollo del dialogo participativo e inclusivo para la reforma constitucional. Adicionalmente el PNUD coordinará la logística del proceso, la implementación del proceso de comunicación, y la administración de los fondos necesarios para el proyecto. El PNUD estará en coordinación con el Órgano Ejecutivo y cumplirá con su papel de organismo internacional imparcial actuando al servicio del país. Si fuera necesario, PNUD gestionará expertos internacionales, exclusivamente como apoyo y referencia a la unidad de coordinación Órgano Ejecutivo–PNUD. En ningún caso este proceso prevé aportes de expertos internacionales en el contenido de los temas a discutir, siendo la Constitución, materia exclusiva de competencia de los panameños, quienes son los únicos responsables legítimos de la misma.

XIX. Estrategia de Comunicación y Rendición de Cuentas. El tema de la comunicación asume una importancia decisiva y se debe proyectar a lo largo de todo el proceso, hasta el referéndum. Se han identificado fases diferentes de la campaña comunicacional, acorde con las fases del proceso.

- Antes del inicio y durante el diseño del proceso de diálogo (primer semestre 2020). En esta fase se enfocará la comunicación hacia una función didáctico-educativa, diferenciando los mensajes según los targets. En el caso de las Comarcas, el material será publicado en idioma original. El objetivo es que la mayoría del país sepa qué es la Constitución, para que

sirve, como "funciona", y por qué es tan importante para todos. Pero también se debe saber lo que no es, para evitar confusión y decepciones durante el proceso. Se asume que será una campaña masiva, difundida en todos los medios, incluyendo espacios accesibles y adaptados para las personas con discapacidad, televisada, en periódicos, en redes sociales, con folletos, en todas las escuelas (los/as estudiantes son el mejor canal para asegurar que la información entre en cada hogar).

- Durante el proceso del diálogo y durante la aprobación en la Asamblea. Mantener constantemente informada a la ciudadanía, con los medios necesarios, y accesibles para las personas con discapacidad, según los niveles local o nacional. Serán utilizados, periódicos, redes sociales, televisoras, emisoras radiofónicas (muy escuchadas en el interior). En el caso de la Mesa Nacional, se introducirá una gran innovación en la forma de comunicar, adicional a las que ya se mencionaron. Para reforzar el mensaje de transparencia, se utilizará la plataforma de SERTV y se dejará abierta la señal a todas las plataformas comunicacionales que deseen tomarlas para la transmisión de eventos en streaming (en vivo vía Internet) de todas las reuniones de la Mesa nacional. En este caso se fortalece la relación representados–representantes, permitiendo su mejor interacción.
- Redes y participación ciudadana. Unido al uso del streaming y de los otros medios, se prevé un canal abierto para la participación ciudadana, con comentarios, sugerencias, opiniones, que los dialogantes podrán consultar en tiempo real.
- Periodicidad de rendición de cuentas. Además de la comunicación constante y permanente, periódicamente se dará una rendición de cuentas sobre los avances del proceso.
- Encuestas. Durante todas las fases del proceso, a solicitud de alguna Mesa (local o nacional) o por decisión del equipo de coordinación, se realizarán encuestas imparciales y científicas, para medir el pulso del país y monitorear cómo la población percibe el proceso.