

UNIVERSIDAD LATINA DE PANAMÁ

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Tesis de Grado

**Regulación Marítima en Tiempos de Crisis: Respuesta Jurídica al
COVID-19 en Panamá**

Nombre del participante

José Luis Anria Flores

C.I. 8-894-1105

Profesor asesor: Juan Ramón Escala

Panamá, República de Panamá 2026

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia, por su apoyo constante, paciencia y confianza durante todo el proceso de formación académica. Su respaldo incondicional ha sido un pilar fundamental para culminar esta etapa profesional.

Asimismo, dedico esta investigación a todas las personas que integran la comunidad marítima panameña, cuya labor diaria sostiene uno de los sectores más estratégicos del país, y cuyo compromiso fue especialmente significativo durante los momentos más complejos de la pandemia.

Agradecimientos

Expreso mi profundo agradecimiento al Lic. Juan Ramón Escala , por su orientación académica, rigurosidad metodológica y acompañamiento durante el desarrollo de la presente investigación. Sus observaciones y recomendaciones fueron fundamentales para elevar la calidad jurídica del trabajo.

Agradezco igualmente a la Autoridad Marítima de Panamá, y en especial al funcionario entrevistado, por su disposición para compartir conocimientos y experiencia técnica, lo cual enriqueció el análisis desarrollado.

Finalmente, agradezco a mis docentes y compañeros de estudio, quienes contribuyeron a fortalecer mi formación profesional y académica en el ámbito del Derecho Marítimo.

ÍNDICE GENERAL

Contenido

Dedicatoria	2
Agradecimientos	3
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1 EL PROBLEMA	8
1.1 Tema de Estudio	8
1.2 Antecedentes Históricos	9
1.3 Planteamiento del Problema	11
1.4 Pregunta de Investigación	12
1.5 Justificación del problema	13
1.6 Objetivos de la Investigación	14
1.7 Limitaciones y Delimitaciones	16
1.8. Alcance	18
1.9 Aval de Bioética	19
CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO	20
2.1 Antecedentes de investigaciones realizadas en el tema	20
2.2 Bases teóricas que sustentan la investigación	20
2.3 Contexto del Derecho Marítimo panameño durante la pandemia	22
2.4 Repercusiones jurídicas globales de la pandemia en el Derecho Marítimo	26
2.5 Marco analítico de eficacia normativa en Derecho Marítimo (criterios y referentes)	29
2.6 Principios constitucionales y administrativos aplicables en situaciones de crisis marítima	34
2.7 Soft law marítimo y su fuerza normativa en pandemias	36
2.8 Mecanismos internacionales de <i>enforcement</i> y auditoría en el sector marítimo	41

2.9 Impacto de la pandemia en la interpretación contractual marítima y en el arbitraje internacional	47
2.10 Perspectiva de derechos humanos en el Derecho Marítimo durante la pandemia	51
2.11 Lecciones comparativas y propuestas de reforma normativa (internacional y para Panamá)	55
2.12 Variables	61
2.12.3 Mapa de variables	63
2.13 Reflexión crítica sobre la eficacia del derecho marítimo panameño en contextos de crisis	64
2.14 Glosario	66
CAPÍTULO 3 MARCO METODOLÓGICO	71
3.1 Tipo y diseño de la investigación	71
3.2 Población y muestra	72
3.3 Hipótesis	73
3.4 Descripción del instrumento	74
3.5 Procedimiento de la investigación	75
3.6 Validez y confiabilidad del estudio	76
3.7 Descripción de la entrevista aplicada	77
CAPÍTULO 4	78
ANÁLISIS DE RESULTADOS Y PRUEBA DE HIPÓTESIS	78
4.1 Análisis de resultados	78
4.2 Prueba de hipótesis	79
CAPÍTULO 5	80
PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN	80
5.1 Introducción de la propuesta	80
5.2 Justificación de la propuesta	80
5.3 Objetivos de la propuesta	81

5.4 Metas a alcanzar	81
5.5 Beneficios de la propuesta	81
5.6 Cronograma de actividades	82
5.7 Presupuesto	82
5.8 Diseño de la propuesta	82
Conclusiones	84
Recomendaciones	85
Bibliografía	86

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 constituyó un desafío global sin precedentes que impactó múltiples sectores estratégicos, entre ellos el transporte marítimo. Para Panamá, país cuya posición geográfica y estructura económica lo consolidan como un eje logístico internacional y uno de los principales Estados de pabellón del mundo, la crisis sanitaria implicó la adopción de medidas regulatorias destinadas a garantizar la continuidad operativa del sistema marítimo sin comprometer la seguridad jurídica ni los compromisos internacionales asumidos.

En este contexto, la presente investigación tiene como propósito analizar la eficacia jurídica de las regulaciones marítimas adoptadas por el Estado panameño durante el período 2020-2022, evaluándolas conforme a criterios de validez normativa, compatibilidad con el derecho marítimo internacional, proporcionalidad y capacidad de implementación en el sistema portuario nacional.

El estudio parte del reconocimiento de un conflicto jurídico central: la tensión entre la protección de la salud pública y la necesidad de mantener la estabilidad y coherencia del ordenamiento jurídico marítimo. Esta tensión se ve acentuada por la particular estructura portuaria panameña, caracterizada por la existencia de puertos concesionados, donde la ejecución operativa de determinadas medidas depende de la coordinación entre la autoridad reguladora y operadores privados.

La investigación se desarrolla mediante un enfoque jurídico-analítico, apoyado en un instrumento estructurado de evaluación normativa que permite medir de manera sistemática la eficacia de las disposiciones adoptadas. A través del análisis cuantificable de las regulaciones emitidas y la contrastación de hipótesis, el trabajo busca aportar una reflexión crítica sobre la capacidad de respuesta del derecho marítimo panameño ante situaciones de crisis.

En definitiva, esta tesis no se limita a describir las medidas adoptadas durante la pandemia, sino que pretende determinar en qué medida dichas regulaciones fueron jurídicamente eficaces y qué lecciones pueden extraerse para fortalecer el sistema normativo marítimo en escenarios futuros.

CAPÍTULO 1 EL PROBLEMA

1.1 Tema de Estudio

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis jurídico de la regulación marítima en tiempos de crisis, tomando como caso de estudio la respuesta normativa implementada en Panamá durante la pandemia de COVID-19 y sus efectos en el Puerto de Balboa. El tema surge de la necesidad de comprender cómo las medidas adoptadas por el Estado, a través de decretos, resoluciones y protocolos administrativos, se integraron dentro del ordenamiento jurídico nacional y cómo dialogaron con los compromisos internacionales asumidos por Panamá como Estado de pabellón y como centro logístico global.

El estudio parte de un hecho concreto: la pandemia generó una disrupción en las cadenas de suministro internacionales y obligó a los países a emitir medidas excepcionales para equilibrar dos intereses en tensión: la protección de la salud pública y la continuidad del comercio marítimo. En el caso del Puerto de Balboa, estas medidas tuvieron un impacto directo en la operatividad portuaria, afectando procedimientos de embarque y desembarque, protocolos de tripulación, contratos logísticos, seguros marítimos y la aplicación de normas de bioseguridad. Desde una perspectiva jurídica, ello plantea interrogantes sobre la validez, compatibilidad y eficacia de las disposiciones emitidas, así como sobre los vacíos o contradicciones que pudieron surgir en su implementación.

Este tema se delimita al estudio de las regulaciones aplicadas durante el período comprendido entre 2020 y 2022, con énfasis en su aplicación en el Puerto de Balboa, sin perder de vista el marco más amplio del Derecho Internacional Marítimo. Su abordaje implica revisar normas nacionales (como la Ley 55 de 2008 sobre la Marina Mercante y la Ley 56 de 2008 sobre la Administración y Funcionamiento de los Puertos), así como los convenios internacionales ratificados por Panamá (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC 2006). El objetivo es identificar cómo se aplicaron estas normas en un contexto de emergencia, cuáles fueron sus alcances reales y qué enseñanzas dejan para la construcción de un marco jurídico más resiliente.

La elección de este tema tiene un valor agregado para Panamá y para la doctrina jurídica nacional, pues permite sistematizar un caso en el que las regulaciones de emergencia se pusieron a prueba frente a una crisis global sin precedentes. Además, abre la puerta a reflexionar sobre la necesidad de reformas legales y la institucionalización de protocolos de actuación en puertos

que garanticen seguridad jurídica, eficiencia operativa y cumplimiento de estándares internacionales en contextos de crisis.

1.2 Antecedentes Históricos

1.2.1 La pandemia del COVID-19

La pandemia del COVID-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud en marzo de 2020, significó una crisis sanitaria global que transformó de manera radical el funcionamiento de la sociedad y de la economía mundial. A diferencia de crisis anteriores, como epidemias localizadas o conflictos económicos, el COVID-19 produjo una disrupción simultánea en todos los continentes, obligando a los Estados a imponer medidas excepcionales de control sanitario, cierre de fronteras, restricciones de movilidad y cuarentenas.

El comercio marítimo, que transporta más del 80% de las mercancías a nivel mundial, se convirtió en un sector crítico durante la pandemia. Mantener la continuidad de la cadena de suministro era indispensable para garantizar el acceso a bienes esenciales como medicinas, alimentos, insumos médicos y combustibles. Sin embargo, la emergencia sanitaria generó un dilema para los Estados: **proteger la salud pública sin paralizar el comercio internacional**. Este dilema derivó en la emisión de protocolos especiales, regulaciones temporales y medidas de emergencia que, en muchos casos, debieron aplicarse con rapidez y sin precedentes normativos previos.

1.2.2 Efectos en el transporte marítimo en Panamá

En Panamá, el impacto de la pandemia sobre el transporte marítimo fue inmediato y profundo, dadas las características del país como Estado de pabellón líder a nivel mundial y como centro logístico internacional. El **Puerto de Balboa**, ubicado en la entrada del Pacífico del Canal de Panamá, es un eje estratégico del comercio internacional y uno de los principales puntos de trasbordo en América Latina. Su funcionamiento durante la pandemia estuvo marcado por múltiples retos operativos y jurídicos.

Entre los principales efectos se destacan:

- **Reducción del volumen de carga y movimiento portuario**, consecuencia de la disminución de la demanda global y de la interrupción temporal de rutas marítimas.
- **Demoras y congestión portuaria**, generadas por retrasos en los buques, limitaciones en el relevo de tripulaciones y congestión en terminales internacionales que afectaron directamente el flujo hacia Panamá.

- **Incremento de costos operativos**, debido a la necesidad de implementar estrictos protocolos de bioseguridad para el personal portuario y las tripulaciones.
- **Crisis de la gente de mar**, derivada de la imposibilidad de realizar cambios de tripulación, lo que ocasionó que cientos de marinos permanecieran en buques más allá de sus contratos, con implicaciones en derechos laborales y humanos.
- **Tensiones contractuales y de responsabilidad**, relacionadas con cláusulas de fuerza mayor en contratos de transporte, fletamento y servicios portuarios, así como reclamaciones ante aseguradoras por incumplimientos vinculados a la emergencia.

Estos efectos operativos obligaron al Estado panameño, a través de la **Autoridad Marítima de Panamá (AMP)** y del **Gobierno Nacional**, a emitir regulaciones específicas y medidas administrativas destinadas a mantener la continuidad del comercio marítimo sin comprometer la salud pública. Dichas regulaciones representaron un desafío jurídico, pues debían ser compatibles con la legislación nacional vigente y, al mismo tiempo, con los convenios internacionales que Panamá está obligado a cumplir como Estado de pabellón y como nación signataria de tratados marítimos.

En consecuencia, los antecedentes muestran que la pandemia no solo fue un fenómeno sanitario y económico, sino también un **desafío normativo** que puso a prueba la solidez del marco jurídico marítimo panameño frente a situaciones de crisis global. El caso del Puerto de Balboa es un ejemplo emblemático de cómo los efectos operativos del COVID-19 se tradujeron en la necesidad de respuestas legales urgentes, lo que justifica el análisis académico que esta tesis propone.

1.3 Planteamiento del Problema

La pandemia de COVID-19 representó un desafío sin precedentes para el ordenamiento jurídico de los Estados, obligándolos a adoptar medidas urgentes destinadas a la protección de la salud pública, incluso en sectores estratégicos como el transporte marítimo. En el caso de Panamá, Estado de pabellón de relevancia internacional y eje logístico del comercio global, la crisis sanitaria exigió la emisión de regulaciones marítimas excepcionales orientadas a garantizar la continuidad de las operaciones portuarias, la seguridad de la navegación y la protección de la vida humana en el mar, sin desconocer los compromisos asumidos en el marco del derecho marítimo internacional.

Sin embargo, la adopción acelerada de estas regulaciones planteó un **conflicto jurídico central**: la necesidad de equilibrar la protección de la salud pública con la **eficacia normativa** de las disposiciones marítimas dictadas durante la emergencia. Este conflicto se manifestó en la tensión entre, por un lado, la urgencia de implementar medidas sanitarias restrictivas y, por otro, la obligación del Estado panameño de mantener la coherencia del sistema jurídico marítimo, respetar los convenios internacionales vigentes —como SOLAS, MARPOL, el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006) y el Reglamento Sanitario Internacional— y salvaguardar los derechos de la gente de mar.

A ello se suma una particularidad estructural del sistema portuario panameño: la existencia de **puertos concesionados**, como el Puerto de Balboa, cuya gestión operativa recae en operadores privados, mientras que la Autoridad Marítima de Panamá conserva la potestad normativa, reguladora y de supervisión. Esta realidad introduce un elemento adicional de complejidad jurídica, ya que la eficacia real de las resoluciones emitidas por la autoridad competente depende, en buena medida, de su capacidad de implementación en un entorno de gobernanza portuaria compartida, donde el control estatal es predominantemente indirecto.

En este contexto, el problema no radica únicamente en determinar si Panamá adoptó medidas jurídicas durante la pandemia, sino en establecer **si dichas regulaciones fueron jurídicamente eficaces**, es decir, si lograron producir efectos reales y sostenibles en el ámbito marítimo, respetando los principios de validez normativa, compatibilidad con el derecho internacional, proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales de la gente de mar. La ausencia de un análisis sistemático sobre la eficacia de estas medidas impide extraer lecciones jurídicas claras para futuras situaciones de crisis, lo que justifica la necesidad de la presente investigación.

1.4 Pregunta de Investigación

¿Qué tan efectivas fueron las regulaciones marítimas adoptadas en Panamá durante la pandemia de COVID-19, tomando como referencia el caso del Puerto de Balboa?

1.5 Justificación del problema

1.5.1 Importancia de la investigación

La pandemia de COVID-19 representó uno de los mayores desafíos contemporáneos para los sistemas jurídicos nacionales, particularmente en sectores estratégicos como el transporte marítimo. En el caso de Panamá, cuya economía y posicionamiento internacional dependen en gran medida de su condición de Estado de pabellón y centro logístico global, la adopción de regulaciones marítimas durante la crisis sanitaria adquirió una relevancia jurídica especial.

No obstante, más allá de la emisión de normas, resulta jurídicamente indispensable analizar si dichas regulaciones fueron eficaces en términos de validez normativa, compatibilidad con el derecho marítimo internacional, proporcionalidad frente a la emergencia sanitaria y capacidad de implementación en el sistema portuario nacional. Esta investigación cobra importancia porque permite evaluar la solidez del ordenamiento jurídico marítimo panameño en un contexto de crisis, identificando fortalezas, vacíos y posibles áreas de mejora.

Asimismo, la particular estructura portuaria panameña, caracterizada por la existencia de terminales concesionadas como el Puerto de Balboa, introduce un elemento adicional de complejidad que exige examinar cómo las normas estatales se traducen en efectos reales cuando la gestión operativa recae en operadores privados.

1.5.2 Utilidad de la investigación

La utilidad del presente estudio radica en que aporta un análisis sistemático de la eficacia jurídica de las medidas adoptadas durante la pandemia, superando un enfoque meramente descriptivo. Al evaluar las regulaciones bajo criterios jurídicos objetivos, la investigación permite determinar si el Estado panameño logró armonizar la protección de la salud pública con el cumplimiento de sus compromisos internacionales y la salvaguarda de los derechos de la gente de mar.

Además, el estudio ofrece un marco metodológico replicable para futuras situaciones de crisis, contribuyendo a la construcción de una respuesta normativa más resiliente y estructurada en el ámbito marítimo. De esta manera, el trabajo no solo analiza un fenómeno pasado, sino que genera

insumos útiles para la formulación de políticas públicas y reformas jurídicas futuras.

1.5.3 Beneficiarios de la investigación

Los principales beneficiarios de esta investigación son:

- El Estado panameño, particularmente la Autoridad Marítima de Panamá, al contar con un análisis académico que examina la eficacia de las medidas adoptadas y ofrece recomendaciones para fortalecer el marco normativo ante futuras emergencias.
- La comunidad marítima internacional, en la medida en que Panamá, como Estado de pabellón relevante, contribuye al desarrollo de buenas prácticas regulatorias en contextos de crisis global.
- La academia jurídica, al aportar un estudio que integra derecho marítimo, derecho internacional y análisis de eficacia normativa, ampliando el debate doctrinal sobre la gobernanza marítima en tiempos de emergencia.
- La gente de mar, cuyos derechos y condiciones laborales constituyen un eje central del análisis, especialmente en situaciones extraordinarias que pueden afectar su movilidad, seguridad y bienestar.

1.6 Objetivos de la Investigación

1.6.1 Objetivo General

Analizar la efectividad de las regulaciones marítimas adoptadas en Panamá durante la pandemia de COVID-19, evaluando su aplicación en el Puerto de Balboa y su integración dentro del marco jurídico marítimo nacional e internacional.

1.6.2 Objetivos Específicos

1. Identificar las principales regulaciones marítimas adoptadas por el Estado panameño durante la pandemia de COVID-19, relevantes para la seguridad marítima, la operación portuaria y la protección de la gente de mar.
2. Examinar la validez jurídica y coherencia interna de dichas regulaciones dentro del ordenamiento jurídico marítimo panameño.

3. Evaluar la compatibilidad de las regulaciones marítimas adoptadas durante la pandemia con los convenios internacionales aplicables en materia marítima y sanitaria.
4. Determinar el grado de proporcionalidad y temporalidad de las medidas jurídicas implementadas en respuesta a la emergencia sanitaria.
5. Valorar críticamente la capacidad de implementación y eficacia práctica de las regulaciones marítimas en el sistema portuario nacional, considerando el contexto de puertos concesionados como el Puerto de Balboa.
6. Analizar el impacto de las regulaciones adoptadas en la protección de los derechos de la gente de mar, conforme a los estándares del Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006) y demás instrumentos internacionales pertinentes.

1.7 Limitaciones y Delimitaciones

1.7.1 Limitaciones

- **Dificultades en la identificación de efectos normativos directos:** La pandemia de COVID-19 generó un marco de regulaciones que se entrelazan con múltiples factores, como la política sanitaria nacional, las directrices internacionales de la OMI, las decisiones administrativas de la Autoridad Marítima de Panamá y la interpretación que cada operador portuario hizo de dichas disposiciones. Esto dificulta aislar los efectos estrictamente jurídicos de las regulaciones de otros elementos externos, como medidas logísticas o decisiones empresariales adoptadas en paralelo.
- **Limitaciones temporales para medir impacto normativo:** Si bien el período de análisis abarca desde 2020 hasta 2022, es posible que los efectos jurídicos de las regulaciones emitidas se proyecten a más largo plazo, especialmente en lo que respecta a precedentes normativos o reformas legales. La investigación se enfrenta así a la dificultad de evaluar consecuencias jurídicas cuya consolidación podría darse después del horizonte temporal definido.
- **Escasez de estudios jurídicos comparativos específicos:** Existen múltiples investigaciones sobre los impactos económicos y logísticos del COVID-19 en puertos, pero son limitados los estudios centrados en la **respuesta normativa** desde el Derecho Marítimo. Esta carencia dificulta establecer comparaciones sólidas entre el caso panameño y experiencias internacionales similares, reduciendo el marco de referencia para contextualizar los hallazgos.
- **Disponibilidad parcial de documentación oficial:** Algunas resoluciones administrativas, circulares técnicas y protocolos emitidos durante la pandemia no fueron sistematizados de manera inmediata o presentan vacíos de divulgación pública. Esta situación puede afectar la exhaustividad del análisis jurídico, ya que la investigación depende de la disponibilidad y acceso a fuentes normativas y administrativas completas.

1.7.2 Delimitaciones

- **Delimitación cronológica:** El estudio se circunscribe al período comprendido entre enero de 2020 y diciembre de 2022. Este marco

temporal permite analizar las regulaciones emitidas durante la emergencia sanitaria y su aplicación inmediata en el sector marítimo, sin incluir de manera detallada las reformas posteriores que puedan haberse derivado en años subsiguientes.

- **Delimitación geográfica:** La investigación se centra en el **Puerto de Balboa**, por su relevancia estratégica dentro del sistema portuario panameño y su papel como nodo de transbordo internacional. No obstante, los hallazgos podrán servir de referencia para comprender la situación en otros puertos del país, aunque el análisis no se extenderá directamente a ellos.
- **Delimitación situacional:** El estudio se enfoca exclusivamente en los **efectos jurídicos de las regulaciones marítimas** emitidas durante la pandemia, dejando fuera otros factores externos no vinculados directamente al marco normativo, como desastres naturales, conflictos políticos o decisiones empresariales autónomas.
- **Delimitación de perspectiva:** La investigación se aborda desde una **perspectiva jurídica**, priorizando el análisis normativo, doctrinal y regulatorio del Derecho Marítimo panameño y su interacción con instrumentos internacionales. No se profundizará en aspectos económicos, sociales o ambientales, salvo cuando estos resulten necesarios para explicar la aplicación y alcance de las normas.

1.8. Alcance

El alcance de esta investigación se orienta a evaluar la **efectividad jurídica** de las regulaciones marítimas adoptadas en Panamá durante la pandemia de COVID-19, tomando como caso de referencia el **Puerto de Balboa**. No se trata de un estudio puramente económico ni logístico, sino de un análisis enfocado en el **Derecho Marítimo**, tanto en su dimensión nacional como internacional.

En este sentido, la investigación no busca determinar únicamente si las operaciones portuarias se mantuvieron activas o si se redujo el impacto económico de la crisis, sino valorar si las **normas jurídicas emitidas fueron idóneas, coherentes y suficientes** para atender la emergencia en el sector marítimo. Esto implica examinar su relación con la legislación vigente en Panamá (Ley 55 de 2008 sobre la Marina Mercante, Ley 56 de 2008 sobre Puertos, entre otras), así como con los convenios internacionales ratificados por el país (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC 2006).

El estudio se inscribe dentro de un **alcance descriptivo y explicativo**: descriptivo porque identifica y sistematiza las regulaciones jurídicas implementadas durante el período de 2020 a 2022, y explicativo porque analiza los efectos de dichas regulaciones en la práctica portuaria y determina si cumplieron con los fines que justificaron su creación. Asimismo, posee un **alcance cualitativo**, en tanto se fundamenta en el análisis documental de normas, resoluciones administrativas, informes técnicos y entrevistas a expertos vinculados con la Autoridad Marítima de Panamá.

De manera práctica, el alcance del estudio se circunscribe a:

- **Identificar** las disposiciones jurídicas nacionales adoptadas durante la pandemia con impacto en el transporte marítimo.
- **Analizar** su grado de coherencia con la normativa nacional e internacional.
- **Evaluar** sus efectos en un puerto específico (Balboa) como caso de aplicación real.
- **Extraer conclusiones** sobre su efectividad y proponer lineamientos que puedan servir de base para futuras emergencias de carácter global.

En suma, el alcance de la investigación es ofrecer un **análisis jurídico integral** que trascienda el caso particular del Puerto de Balboa y aporte elementos de reflexión y mejora al sistema normativo marítimo panameño en general, fortaleciendo su capacidad de respuesta ante crisis semejantes.

1.9 Aval de Bioética

La presente investigación cumple con los principios éticos que rigen los estudios académicos, en particular aquellos relacionados con el respeto, la confidencialidad y el uso responsable de la información. Para la recolección de datos primarios, se realizó una **única entrevista a un funcionario de la Autoridad Marítima de Panamá, jefe del área de Marina Mercante**, con el propósito de obtener información especializada sobre la aplicación de las medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19 en el ámbito marítimo panameño.

La participación del entrevistado fue de carácter **voluntario**, previa explicación de los fines académicos de la investigación y con el debido **consentimiento informado**. En todo momento se garantizó la **confidencialidad de la identidad personal** del entrevistado, así como el uso exclusivo de la información con fines de análisis académico y científico.

No se recopilaron datos sensibles ni se incurrió en prácticas que vulneren los derechos de las personas. La información obtenida se utilizará únicamente para los fines de esta tesis y se encuentra protegida bajo principios de ética profesional y académica.

En consecuencia, el estudio cumple con los estándares bioéticos requeridos para investigaciones jurídicas y sociales, garantizando que los resultados presentados son producto de un trabajo respetuoso y transparente.

CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de investigaciones realizadas en el tema

El **Derecho Marítimo** se define como la rama especializada del Derecho que regula las relaciones jurídicas derivadas de la navegación marítima, el comercio internacional por mar y las actividades conexas en puertos y terminales. Según Rodríguez (2017)¹, puede entenderse como “el conjunto de normas, instituciones y principios que regulan la navegación y el tráfico marítimo, tanto en el ámbito público como privado”.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, organismos internacionales como la Organización Marítima Internacional (OMI, 2020)² han señalado que el transporte marítimo enfrentó uno de los mayores retos de la historia contemporánea, al tener que garantizar la continuidad del comercio global bajo condiciones de emergencia sanitaria. De igual manera, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020)³ enfatizó que la pandemia afectó profundamente las cadenas de suministro, los puertos y las dinámicas normativas vinculadas a la protección de la gente de mar.

Desde un plano global, el *Review of Maritime Transport 2021* elaborado por la UNCTAD (2021)⁴ destaca que, además de los impactos económicos, la crisis sanitaria reveló la importancia de marcos jurídicos flexibles capaces de responder a emergencias. En esta línea, autores como Pamboukis (2021)⁵ han argumentado que la pandemia representó una prueba de fuego para los sistemas normativos marítimos, al obligar a equilibrar la protección de la salud pública y la continuidad del comercio internacional.

En Panamá, aunque se han realizado estudios sobre los efectos económicos y logísticos de la pandemia, existe una **carencia de investigaciones jurídicas** que analicen la eficacia normativa de las disposiciones adoptadas. Este vacío académico refuerza la relevancia de la presente investigación, que busca examinar la respuesta del sistema jurídico marítimo panameño, tomando como referencia el caso del Puerto de Balboa.

2.2 Bases teóricas que sustentan la investigación

El análisis del impacto jurídico de la pandemia de COVID-19 en el transporte marítimo en Panamá requiere un marco teórico sólido que combine tanto el **Derecho Marítimo Internacional** como la **legislación nacional**. A continuación, se presentan los principales fundamentos.

2.2.1 Derecho Marítimo Internacional

El transporte marítimo está regido por un conjunto de normas internacionales que buscan garantizar la seguridad de la navegación, la protección del medio marino y los derechos de la gente de mar. Entre los convenios más relevantes se encuentran:

- **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, 1982)**, que establece el marco general de la navegación y la cooperación internacional en los mares (Naciones Unidas, 1982)⁶.
- **Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1974/78)**, que regula la seguridad operacional y fue especialmente relevante durante la pandemia para la gestión de tripulaciones y protocolos de emergencia (Organización Marítima Internacional, 2014)⁷.
- **Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL, 1973/78)**, que se mantuvo vigente como obligación ambiental a pesar de la emergencia (IMO, 2018)⁸.
- **Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC, 2006)**, considerado la “carta de derechos” de la gente de mar, que cobró una importancia particular ante la crisis de repatriaciones y cambios de tripulación (Organización Internacional del Trabajo, 2006)⁹.

Estos instrumentos conforman la **base internacional obligatoria** sobre la cual Panamá debía armonizar sus medidas de emergencia durante la pandemia.

2.2.2 Derecho Marítimo Nacional en Panamá

En el plano interno, Panamá cuenta con un marco normativo robusto para la regulación del transporte marítimo. Las leyes fundamentales son:

- **Ley 57 de 2008**, “Que establece el Régimen de la Marina Mercante de Panamá”, la cual regula el registro de buques, la inspección y el cumplimiento de convenios internacionales (Asamblea Nacional, 2008a)¹⁰.
- **Ley 56 de 2008**, “Que regula la Administración y Funcionamiento de los Puertos” (Asamblea Nacional, 2008b)¹¹.

De acuerdo con la **Memoria de la Dirección General de Marina Mercante (2019–2024)**, durante el período de pandemia el Estado panameño reforzó la aplicación de estas normas mediante resoluciones administrativas, circulares

técnicas y protocolos de bioseguridad que buscaron mantener la operatividad de los puertos y dar respuesta a la crisis sanitaria (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

Entre las acciones destacadas se incluyen:

- La emisión de **resoluciones temporales para cambios de tripulación**, en concordancia con el MLC 2006.
- La adopción de **protocolos de inspección no presencial**, apoyados en herramientas digitales.
- La coordinación con organismos internacionales para garantizar la validez de **certificados de navegabilidad y seguridad** durante la emergencia.

2.2.3 Doctrina sobre eficacia normativa en tiempos de crisis

La eficacia normativa puede entenderse como la capacidad de una disposición jurídica para producir efectos reales en la práctica social y cumplir con los fines que justificaron su promulgación (Hart, 1994)¹³. En el caso del Derecho Marítimo, esta eficacia se mide no solo en términos de cumplimiento formal, sino también en la capacidad de las normas para garantizar seguridad jurídica, continuidad del comercio y protección de los derechos humanos en contextos adversos.

Diversos autores sostienen que las emergencias ponen a prueba la flexibilidad del ordenamiento jurídico y obligan a replantear el equilibrio entre los **principios de legalidad y proporcionalidad** frente a las necesidades inmediatas de protección (Alexy, 2008)¹⁴. En este sentido, la pandemia se convierte en un laboratorio normativo donde se evaluó hasta qué punto el marco legal panameño pudo responder eficazmente a una crisis global sin vulnerar compromisos internacionales ni derechos fundamentales.

2.3 Contexto del Derecho Marítimo panameño durante la pandemia

Panamá llega a la pandemia con una posición singular en el sistema marítimo internacional: es **Estado de pabellón** líder y su Registro de Buques es un instrumento de política pública que combina competitividad y cumplimiento de estándares internacionales. La **Dirección General de Marina Mercante (DGMM)**, como autoridad técnica, tiene el mandato de asegurar que la

prestación de servicios al buque cumpla con las normas de navegabilidad, seguridad, protección y prevención de la contaminación, rol que la propia entidad enfatiza como parte de su misión institucional (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

En **términos jurídicos internacionales**, el punto de partida sigue siendo el armazón compuesto por **UNCLOS** (orden público del mar y cooperación), **SOLAS** (seguridad de la vida humana en el mar), **MARPOL** (protección ambiental) y el **MLC 2006** (derechos de la gente de mar). Estas normas no se suspenden por la emergencia sanitaria, sino que exigen **mecanismos de acomodación** compatibles con los fines de salud pública y continuidad del comercio: inspección y certificación, tripulaciones, radiocomunicaciones, certificados estatutarios y vigilancia sobre organizaciones reconocidas (OR/OPR) deben seguir funcionando, con márgenes de flexibilidad **proporcionados** y **temporales** (Naciones Unidas, 1982)⁶; (Organización Marítima Internacional, 2014)⁷; (International Maritime Organization, 2018)⁸; (Organización Internacional del Trabajo, 2006)⁹.

Continuidad administrativa y digitalización regulatoria (2020–2022)

Ante el riesgo sanitario y las restricciones de movilidad, la DGMM **migró procesos críticos a entornos digitales** y ajustó procedimientos de control. Dos líneas de acción fueron determinantes:

1. **Habilitación de auditorías y supervisiones remotas.** Se ejecutaron **auditorías internas de calidad de forma remota** a las sedes de Segumar y a la Misión Permanente de Panamá ante la OMI, empleando plataformas de videoconferencia para cumplir el programa de auditorías durante COVID-19 (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

2. **Tramitología y títulos electrónicos.** Se habilitó la **emisión digital de documentos de Registro de Buques**, con impacto directo en la reducción de presencialidad y en la continuidad del servicio público registral; adicionalmente, se incorporó el **pago por ACH** para facilitar y asegurar la trazabilidad de los pagos durante la emergencia (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM2024 800000 2[1]

Estas medidas de gestión se integran a la luz de **SOLAS** y **MARPOL** como soportes procedimentales para mantener el ciclo de inspección/certificación y la vigencia de documentos obligatorios (Organización Marítima Internacional, 2014)⁷; (International Maritime Organization, 2018)⁸, y se articulan con el **MLC 2006** por su impacto en la documentación de tripulaciones y la protección de la gente de mar (Organización Internacional del Trabajo, 2006)⁹.

Herramientas normativas específicas emitidas durante la pandemia

El período 2020–2022 muestra **resoluciones administrativas** orientadas a mitigar la afectación regulatoria provocada por cierres y cuarentenas, destacando:

- **Prórrogas de Patente y Radio por 90 días (24 de marzo de 2020)**, dictadas “**por temas de COVID-19**”, como mecanismo de continuidad temporal para la validez documental en el marco de la emergencia (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

- **Aprobación del uso de Circulares de Marina Mercante (31 de marzo de 2020)** como vehículo normativo para comunicar criterios, instrucciones u órdenes, incluyendo **requisitos legales/técnicos y la interpretación de normas internacionales**; esto fortaleció la **capacidad de respuesta regulatoria ágil** sin perder trazabilidad jurídica (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

Desde la óptica de **eficacia normativa**, estas decisiones son expresiones de **idoneidad** y **necesidad**: sostienen el cumplimiento de obligaciones internacionales —por ejemplo, la vigencia de certificados estatutarios y de radio exigidos por **SOLAS**— y evitan que la fuerza mayor sanitaria interrumpa la validez formal de documentos esenciales para operar (Organización Marítima Internacional, 2014)⁷.

Supervisión técnica y cumplimiento internacional: OR/OPR e IMSAS

El ciclo pandémico coincidió con un **refuerzo de la función supervisora** sobre OR/OPR y con metas de cumplimiento internacional:

- La DGMM reporta **100% de cumplimiento de enmiendas aprobadas por la OMI** y un despliegue de instrumentos (formatos de inspección, indicadores de cumplimiento de flota, plantillas para exenciones/equivalencias) que apuntan a mantener la alineación con

estándares internacionales aun en condiciones de excepcionalidad (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

- Se **actualizó el Reglamento** para OR/OPR mediante la **Resolución 106-023-DGMM (30 de marzo de 2022)**, creando la **Comisión de Evaluación Técnica**, refundiendo requisitos y **adoptando nuevos mecanismos de supervisión**, en consonancia con el **Código III/IMSAS** y listas exhaustivas de la OMI (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

- Se **reactualizó el programa de auditorías** y visitas de seguimiento (resoluciones J.D. 055-2022 y 004-2024), con indicadores sobre no conformidades por cláusulas del Código de OR y tipologías de compañías (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

En clave de **Estado de pabellón**, estas medidas son coherentes con UNCLOS (deber de control efectivo), con **SOLAS/MARPOL** (inspección y certificación) y con el **MLC 2006** (garantías sobre condiciones de la gente de mar), reforzando la **efectividad de la administración** en una coyuntura de riesgo (Naciones Unidas, 1982)⁶; (Organización Marítima Internacional, 2014)⁷; (International Maritime Organization, 2018)⁸; (Organización Internacional del Trabajo, 2006)⁹.

Revisión y actualización de la Ley 57 de 2008 (proceso 2020-2023 y presentación 2024)

Aunque la **delimitación temporal** de la tesis se concentra en 2020-2022, es metodológicamente pertinente señalar que **en ese período se gestó un proceso integral de revisión de la Ley 57 de 2008** (Marina Mercante), culminado en 2023 y **presentado a la Asamblea Nacional** en febrero de 2024 como proyecto de reforma. El balance institucional indica la revisión de **189 artículos**, con **70 modificados**, **10 derogados** y **más de 12 nuevos**, con el objetivo de **mejorar competitividad** y adaptar el régimen a estándares de industria (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

Este esfuerzo, construido en **mesas de trabajo multisectoriales**, apunta a **institucionalizar** aprendizajes del ciclo pandémico: simplificación y digitalización de trámites, fortalecimiento de la seguridad jurídica (p. ej., reglas claras para la **documentación y notificación administrativa**), y mayor control

sobre actores auxiliares del Registro. Tales rasgos —cuando se materializan— mejoran la **efectividad jurídica** al reducir costos de transacción, aumentar la previsibilidad y **alinean** el andamiaje interno con obligaciones internacionales (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

Medidas post-pandemia con proyección regulatoria

Después del pico pandémico, la DGMM continuó con ajustes relevantes que **consolidan una cultura de cumplimiento**:

- **AIS/LRIT obligatorio para naves de pesca (Resolución 106-077-DGMM, 9 de agosto de 2023)**, reforzando trazabilidad y control del recurso (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

- **Políticas y directrices técnicas para cumplimiento de convenios (Resolución 106-002-DGMM, 4 de enero de 2024)**, que normalizan criterios y aseguran consistencia en la interpretación/aplicación de instrumentos internacionales (Autoridad Marítima de Panamá, 2024)¹².

MEMORIA DGMM 2024 800000 2[1]

Aunque **trascienden** el corte 2022, estas decisiones **operacionalizan** el aprendizaje regulatorio del período COVID, y por eso son pertinentes como **continuidades** que apuntalan la **eficacia** del sistema.

Síntesis analítica

Entre 2020 y 2022, Panamá articuló una **respuesta regulatoria** que combinó prórrogas focalizadas, estandarización de instrumentos (circulares), **digitalización** de títulos y pagos, y **supervisión** reforzada de OR/OPR. En términos de teoría del Derecho, son medidas **idóneas y necesarias** —en el sentido de los límites a la acción pública en emergencia— para preservar bienes jurídicos (salud, seguridad de la navegación, protección ambiental) **sin desanclar** el sistema de sus obligaciones internacionales (Hart, 1994)¹³; (Alexy, 2008)¹⁴. El proceso de reforma de la Ley 57 de 2008, gestado en 2020–2023, sugiere además una **migración** desde respuestas ad hoc hacia **soluciones estructurales**, lo cual es consistente con un enfoque de **eficacia normativa** orientado a la resiliencia del régimen marítimo panameño.

2.4 Repercusiones jurídicas globales de la pandemia en el Derecho Marítimo

La pandemia de COVID-19 no solo alteró las dinámicas económicas y logísticas del comercio marítimo, sino que también puso en evidencia **vacíos, tensiones y limitaciones jurídicas** en el ordenamiento internacional que regula la navegación, los puertos y la gente de mar. Desde 2020, los principales organismos internacionales —como la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— adoptaron medidas jurídicas y administrativas excepcionales para dar continuidad a la navegación, al tiempo que numerosos Estados implementaron normativas de emergencia que modificaron temporalmente la forma en que se aplicaban los convenios internacionales.

2.4.1 La crisis de la gente de mar como problema jurídico internacional

Uno de los mayores impactos jurídicos de la pandemia fue la llamada “**crisis de la gente de mar**”, que afectó a más de 400.000 marinos varados en embarcaciones sin poder ser repatriados o reemplazados en sus puestos. El **Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006)** reconoce el derecho de la gente de mar a un contrato con duración determinada, descanso adecuado y repatriación. Sin embargo, las restricciones de viaje y las cuarentenas impuestas por los Estados llevaron a la **suspensión de facto de estos derechos**, lo que generó cuestionamientos sobre la eficacia práctica del MLC en condiciones de emergencia global (Basu, 2020)¹⁵.

La OIT y la OMI emitieron múltiples **declaraciones conjuntas** instando a los Estados a designar a los marinos como “**trabajadores esenciales**”, con el fin de permitir su movilidad y garantizar sus derechos laborales. A nivel jurídico, este episodio evidenció la necesidad de reforzar los mecanismos de cumplimiento internacional de los convenios laborales marítimos, dado que en muchos casos las decisiones sanitarias nacionales prevalecieron sobre compromisos internacionales (OIT&OMI, 2020)¹⁶.

2.4.2 Contratos marítimos y la invocación de fuerza mayor

En el plano del **derecho privado marítimo**, la pandemia generó un incremento significativo en la invocación de **cláusulas de fuerza mayor y de “off-hire”** en

contratos de fletamento por tiempo y por viaje. La suspensión de operaciones portuarias, las cuarentenas de buques y las demoras en la carga y descarga dieron lugar a disputas sobre quién debía asumir los costos y riesgos derivados de retrasos excepcionales.

Los tribunales y árbitros marítimos en Londres, Nueva York y Singapur recibieron múltiples reclamaciones vinculadas a la interpretación de estas cláusulas. Si bien la mayoría de los contratos de fletamento incorporan disposiciones sobre fuerza mayor, la pandemia introdujo situaciones inéditas, como restricciones sanitarias que no se habían considerado en los precedentes jurisprudenciales (Yee, 2021)¹⁷.

Esto reabrió el debate sobre la necesidad de modernizar los contratos marítimos estándar (como los formularios de **BIMCO**) para incluir pandemias y emergencias sanitarias dentro de las causales expresas de fuerza mayor, lo que representa un aporte a la **seguridad jurídica contractual internacional**.

2.4.3 Puertos y medidas de soberanía sanitaria

En el ámbito del **derecho portuario internacional**, la pandemia reforzó la tensión entre el principio de **libre acceso a los puertos** y el **ejercicio de la soberanía sanitaria** de los Estados. Diversos países impusieron cierres temporales de puertos o restricciones severas al desembarco de tripulaciones y pasajeros, lo que en algunos casos fue percibido como una limitación al principio de libertad de comercio y navegación protegido por la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, 1982)**.

La OMI advirtió que la falta de coordinación entre los Estados podía generar **inseguridad jurídica** para armadores y operadores portuarios, e instó a que las medidas restrictivas fueran **proporcionales y temporales** (IMO, 2020)¹⁸. No obstante, la práctica internacional mostró una gran disparidad de criterios, lo que dejó en evidencia la ausencia de protocolos jurídicos uniformes para enfrentar crisis sanitarias en el ámbito portuario.

2.4.4 La aceleración de la digitalización normativa

Un aspecto positivo de la pandemia fue la aceleración de la **digitalización en el ámbito normativo marítimo**. Muchos registros de buques, incluidos los de Panamá, Grecia y Liberia, adoptaron la **emisión electrónica de certificados**, lo

que fue avalado por circulares de la OMI como medida temporal (IMO Circular, 2020)¹⁹.

Este proceso de digitalización plantea desafíos jurídicos relacionados con la **validez, autenticidad y reconocimiento internacional** de documentos electrónicos frente a los tradicionales en papel. Aunque la pandemia actuó como catalizador, el debate sobre la equivalencia jurídica de certificados electrónicos seguirá siendo un tema clave en el Derecho Marítimo internacional en los próximos años.

2.4.5 Reformulación de la cooperación internacional

Finalmente, la pandemia impulsó una reflexión sobre la necesidad de **reformular la cooperación internacional** en materia marítima. La dispersión de medidas adoptadas por los Estados evidenció la falta de un marco vinculante específico para crisis sanitarias globales. En foros como la Asamblea General de la OMI (2021), se planteó la posibilidad de desarrollar **protocolos internacionales de respuesta en emergencias sanitarias**, que establezcan estándares mínimos obligatorios para puertos, tripulaciones y registros de buques (IMO, 2021)²⁰.

En términos jurídicos, esto refuerza la tendencia hacia la **codificación progresiva** del Derecho Marítimo, con vistas a evitar que cada Estado adopte medidas unilaterales que fragmenten la seguridad y la continuidad del comercio marítimo global.

Síntesis

Las repercusiones jurídicas globales de la pandemia muestran que el COVID-19 no solo fue un fenómeno económico, sino un **reto para la eficacia del Derecho Marítimo internacional**. La crisis de la gente de mar, las disputas contractuales, las restricciones portuarias, la digitalización normativa y la necesidad de nuevos marcos de cooperación son evidencias de que el sistema jurídico marítimo global fue puesto a prueba.

El análisis de estos antecedentes es fundamental para comprender el caso panameño: el Puerto de Balboa no fue un fenómeno aislado, sino parte de un entramado internacional en el que las normas debieron adaptarse a un escenario de crisis global sin precedentes.



2.5 Marco analítico de eficacia normativa en Derecho Marítimo (criterios y referentes)

La **eficacia normativa** en Derecho Marítimo se entiende como la capacidad de una disposición jurídica de producir en la realidad los efectos que justificaron su promulgación, sin romper la coherencia del ordenamiento ni desconocer obligaciones internacionales y derechos fundamentales. Desde la teoría del Derecho, esto supone distinguir entre **validez** (existencia formal de la norma) y **eficacia** (cumplimiento y resultados), así como ponderar principios como **proporcionalidad** y **necesidad** ante situaciones excepcionales como la pandemia (Hart, 1994)¹³; (Alexy, 2008)¹⁴. En el ámbito marítimo, la eficacia no se reduce al texto legal: exige **implementación administrativa, control internacional** (Estado de pabellón/Estado rector de puerto) y **alineación contractual/operativa** del sector (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC 2006)⁶⁷⁸⁹.

2.5.1 Dimensiones de evaluación (siete pilares)

1. Validez formal y competencia

- o Pregunta guía: ¿la medida emana de la **autoridad competente**, sigue el **procedimiento** y respeta la **forma** exigida?
- o Evidencias: fundamento legal (ley/decreto), resolución motivada, publicación, vigencia/transitoriedad.

2. Coherencia sistémica interna

- o Pregunta guía: ¿es **compatible** con la Ley 57/2008 (Marina Mercante) y la Ley 56/2008 (Puertos), con el régimen sancionador y con actos previos/concurrentes?
- o Evidencias: análisis de jerarquía normativa (lex superior), especialidad (lex specialis), temporalidad (lex posterior).

3. Compatibilidad internacional (bloque marítimo)

- o Pregunta guía: ¿la medida se **armoniza** con las obligaciones de **UNCLOS, SOLAS, MARPOL y MLC 2006**? ¿evita contradicciones con certificación, inspección, seguridad y derechos de la gente de mar?

- o Referentes: **III Code** (Res. A.1070(28)) como parámetro de implementación estatal²¹; **IMSAS** como auditoría obligatoria de la OMI²²; **IHR (2005)** para compatibilizar salud y comercio marítimo²³.

4. Proporcionalidad, necesidad y temporalidad

- o Pregunta guía: ¿la medida es **idónea** para el fin sanitario, **necesaria** (no hay alternativa menos restrictiva) y **proporcionada** (beneficio > restricción), además de **temporal** y revisable?
- o Referentes: principios de derechos fundamentales (Alexy, 2008)¹⁴; estándares de calidad regulatoria de **OCDE** (proporcionalidad y revisión ex post)²⁴.

5. Implementabilidad administrativa (claridad y medios)

- o Pregunta guía: ¿la norma es **clara**, operable y factible de cumplir por autoridades y operadores? ¿prevé **tramitación digital**, certificados electrónicos, canales de notificación y coordinación interinstitucional?
- o Evidencias: formatos, guías, plataformas, disponibilidad de recursos humanos/tecnológicos; adopción de **certificados electrónicos** avalados por OMI¹⁹ y guías **ICS**²⁵.

6. Enforcement y verificación (control y desempeño)

- o Pregunta guía: ¿existen **mecanismos de control** (Flag State, Port State Control, supervisión de OR/OPR), indicadores y **auditorías** para verificar cumplimiento?
- o Referentes: **III Code**²¹, **IMSAS**²² y reportes consolidados de auditoría OMI²⁸; tasas de detenciones/deficiencias (MoUs), seguimiento de no conformidades.

7. Protección de derechos (gente de mar y terceros)

- o Pregunta guía: ¿la medida resguarda los **derechos de la gente de mar** (repatriación, descanso, atención), conforme al **MLC 2006**⁹ y a las ****IHR (2005)****²³, minimizando afectaciones indebidas?
- o Evidencias: protocolos de cambio de tripulación, designación de marinos como trabajadores esenciales (OIT/OMI)¹⁶, canales de queja, remedios y salvaguardas.

Resultado: una norma “eficaz” debería cumplir de modo razonable con **todas o la mayoría** de estas dimensiones, mostrando consistencia interna, **concordancia internacional**, posibilidad real de ejecución y **protección de derechos**.

2.5.2 Indicadores operativos y fuentes de verificación

Para cada dimensión, se proponen **indicadores** y **fuentes** que permiten medir eficacia de forma replicable:

- **Documentales/legales:** existencia del acto, fundamento y motivación; cláusulas de vigencia/temporalidad; remisiones a convenios; **circulares OMI/ICS; cláusulas BIMCO** aplicables (enfermedades infecciosas 2015; **Crew Change Clause 2020**)²⁶²⁷.
- **Procedimentales:** plazos, notificación, canales digitales, perfiles responsables, matrices de competencia y coordinación.
- **Internacionales:** correspondencia explícita con obligaciones **SOLAS/MARPOL/MLC**; evidencia de adopción de circular letters OMI 2020–2021¹⁸¹⁹²⁰.
- **Supervisión:** registros de inspección (Flag/PSC), **hallazgos IMSAS** y **acciones correctivas**²²²⁸.
- **Contractuales/sector:** revisión de contratos tipo y pólizas; evidencia de incorporación de cláusulas **BIMCO** y guías **ICS**²⁵²⁶²⁷.
- **Derechos:** datos de cambios de tripulación, repatriaciones, tiempo a bordo, mecanismos de reclamo (OIT/OMI)¹⁶.

Estas fuentes permiten **triangular:** norma ↔ práctica administrativa ↔ estándares internacionales ↔ prácticas contractuales del sector.

2.5.3 Matriz de evaluación (scorecard propuesto)

Se sugiere una **matriz de 7 dimensiones**, cada una puntuada de **0 a 3**:

- **0** = Inexistente o incompatible
- **1** = Bajo (cumplimiento parcial/ambiguo)
- **2** = Medio (cumplimiento suficiente con mejoras)
- **3** = Alto (cumplimiento robusto y buenas prácticas)

Ponderación recomendada (ajustable según tu criterio):

- Compatibilidad internacional (Dim. 3): **20%**
- Enforcement/IMSAS (Dim. 6): **20%**
- Proporcionalidad/temporalidad (Dim. 4): **15%**
- Implementabilidad (Dim. 5): **15%**
- Validez/competencia (Dim. 1): **10%**
- Coherencia interna (Dim. 2): **10%**
- Derechos de la gente de mar (Dim. 7): **10%**

Clasificación (suma ponderada):

- **≥ 2.5:** Eficacia alta
- **2.0–2.49:** Eficacia media
- **1.0–1.99:** Eficacia baja
- **<1.0:** Ineficaz

Esta matriz **no sustituye** el juicio jurídico, pero lo **estructura** con criterios verificables, alineados con **III Code/IMSAS**²¹²² y buenas prácticas regulatorias **OCDE**²⁴.

2.5.4 Reglas de interpretación y resolución de conflictos

Para resolver tensiones normativas observadas en pandemia (superposición de actos, colisión con convenios), se aplican:

- **Jerarquía y bloques:** respeto al bloque de convencionalidad marítima (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC)⁶⁷⁸⁹.
- **Especialidad y temporalidad:** **lex specialis** frente a generalis; medidas **transitorias** con cláusulas sunset.
- **Proporcionalidad:** si dos normas colisionan, prevalece la que **logre el fin** con **menor restricción** a derechos (Alexy, 2008)¹⁴.
- **Cooperación internacional/armonización:** atender circulares OMI/OIT¹⁶¹⁸¹⁹²⁰ para evitar fragmentación normativa.

2.5.5 Riesgos de ineficacia y sesgos frecuentes

- **Inflación normativa** (exceso de actos dispersos).
- **Ambigüedad operativa** (lenguaje indeterminado, ausencia de guías).

- **Desalineación internacional** (medidas que chocan con SOLAS/MLC).
- **Sub-enforcement** (sin auditorías/indicadores), o **sobre-enforcement** desproporcionado.
- **Persistencia de medidas temporales** sin evaluación ex post (OCDE, 2012)²⁴.
- **Desatención a la gente de mar** (incumplimientos MLC, crisis de repatriación)¹⁵¹⁶.

2.5.6 Aplicación al caso panameño (puente hacia Cap. 3-4)

Con este marco, en la parte metodológica se **operacionalizará** la matriz para evaluar:

- **Resoluciones y circulares** dictadas en 2020-2022 (validez, coherencia y temporalidad).
- Su **alineación** con **SOLAS/MARPOL/MLC** y guías OMI/ICS¹⁸¹⁹²⁵.
- La **implementación** (digitalización de certificados, trámites remotos).
- El **enforcement** (supervisión OR/OPR, PSC, hallazgos IMSAS)²²²⁸.
- La **protección de derechos** (cambios de tripulación, repatriación)¹⁶.

El **Puerto de Balboa** funcionará como **escenario de verificación**: allí se contrastarán los efectos concretos (sin perder el foco jurídico), para determinar si las normas **fueron o no efectivas** conforme a los siete pilares definidos.

2.6 Principios constitucionales y administrativos aplicables en situaciones de crisis marítima

El marco constitucional-administrativo ofrece los **principios de validez, control y límites** con los que debe actuar la Administración en contextos de crisis sanitaria que impactan el ámbito marítimo-portuario. Estos principios no solo **condicionan** la producción normativa (decretos, resoluciones, circulares) sino también su **aplicación** frente a obligaciones internacionales (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC 2006) y a realidades institucionales como la **gestión concesionada** de puertos estratégicos (p. ej., Balboa). En consecuencia, constituyen el **puente** entre lo prescriptivo (Cap. 2.2-2.4) y la evaluación de **eficacia normativa** (Cap. 2.5) que más adelante aplicaremos metodológicamente.

2.6.1 Legalidad, jerarquía normativa y reserva de ley

La **legalidad** impone que toda medida restrictiva (sanitaria, operativa o de control) tenga **fundamento normativo**, sea expedida por **autoridad competente** y respete **forma y procedimiento**. La **jerarquía** y la **reserva de ley** exigen además que los contenidos esenciales —afectación de derechos, deberes de operadores, habilitaciones sancionadoras— estén respaldados por **ley** y no solo por actos sublegales; y que las resoluciones administrativas se mantengan **coherentes** con las leyes sectoriales (p. ej., Ley 57/2008 de Marina Mercante; Ley 56/2008 de Puertos)¹⁰¹¹, así como con el **bloque marítimo internacional** (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC)⁶⁷⁸⁹.

2.6.2 Proporcionalidad, necesidad, temporalidad y razonabilidad

En emergencia, la Administración está obligada a justificar que las medidas son **idóneas** para el fin sanitario, **necesarias** (no existe alternativa menos restrictiva), **proporcionadas** (beneficio > costo en derechos/actividad económica) y **temporales**, sujetas a revisión/sunset. Esta **ponderación** —propia del control de constitucionalidad— es central para evaluar la **eficacia** material de las normas (Alexy, 2008)¹⁴, y más tarde será un eje de nuestra matriz (Cap. 2.5).

2.6.3 Seguridad jurídica y confianza legítima

La **seguridad jurídica** exige claridad, previsibilidad y **estabilidad razonable** en las reglas; la **confianza legítima** protege a los administrados frente a cambios abruptos no justificados. En crisis, la validez formal no basta: la norma debe ser **aplicable** por autoridades y **comprensible** por operadores (García de Enterría & Fernández, 2017)³⁰. La coordinación interinstitucional minimiza contradicciones entre sanidad, migración, trabajo, marina mercante e inspección portuaria, evitando “zonas grises” de cumplimiento.

2.6.4 Continuidad del servicio público portuario y adaptación operativa

La actividad portuaria reviste naturaleza de **servicio público**: debe prestarse con continuidad, generalidad y adaptabilidad, incluso bajo presión de eventos extraordinarios¹¹³⁰³¹. Estas notas habilitan **ajustes razonables** (protocolos, turnos, priorización de cargas críticas) siempre que se mantenga el núcleo del servicio. La continuidad es un **criterio de eficacia normativa**: las reglas son más eficaces cuanto mejor preservan

la prestación esencial con **cargas proporcionadas** para operadores y usuarios.

2.6.5 Potestad de policía administrativa y coordinación internacional

La **policía administrativa** (salud, seguridad, ambiente) permite imponer **deberes** y **limitaciones** a buques/terminales para proteger bienes jurídicos, siempre dentro de la legalidad y la proporcionalidad. Esta potestad debe armonizarse con el régimen de **Estado de pabellón** y **Estado rector del puerto**: Panamá conserva deberes de control y cooperación bajo **UNCLOS**⁶, mientras SOLAS/MARPOL/MLC fijan estándares de seguridad, ambiente y derechos de la gente de mar⁷⁸⁹; y las **IHR (2005)** orientan la compatibilidad salud-comercio²³. Aquí, la coordinación con lineamientos OMI/OIT es clave para evitar **fragmentación** regulatoria¹⁶¹⁸¹⁹²⁰.

2.6.6 Concesión portuaria, separación regulador–operador y “cláusulas exorbitantes”

En el **Puerto de Balboa**, la operación está **concesionada** mediante **Contrato-Ley** con rango legal (Ley 5 de 16 de enero de 1997)²⁹, lo cual otorga al concesionario **autonomía operativa** y deberes de inversión/gestión, bajo supervisión estatal. La **separación** entre **regulador** (AMP/Estado) y **operador** (concesionario) implica que, en pandemia, el Estado mantiene sus potestades de **orden público** (salud, seguridad, ambiente), puede **modificar** condiciones por razones de interés público (ius variandi) y, en caso extremo, acudir a **cláusulas de caducidad/sanción**, todo dentro de límites de **legalidad, motivación y proporcionalidad** (Cassagne, 2011; García de Enterría & Fernández, 2017)³¹³⁰.

Nota contextual: según entrevista, la **AMP tiene participación limitada** en la gestión diaria de Balboa por su **régimen concesional**, que otorga margen de **autonomía operativa** al concesionario; ello refuerza la necesidad de **regulación clara y coordinada** para que las medidas sanitarias y marítimas se ejecuten con eficacia en el puerto³³.

2.6.7 Subsidiariedad, coordinación y auditoría internacional (III Code/IMSAS)

La gobernanza marítima contemporánea se apoya en la **implementación estatal verificable** (III Code)²¹ y en auditorías **IMSAS**²². Estos instrumentos concretan la **debida diligencia** del Estado: definen funciones, procedimientos y evidencias de cumplimiento que, en crisis, permiten

demostrar **efectividad** y **equivalencias** (exenciones, prórrogas, certificación remota) sin vulnerar estándares. Su adopción y reporte fortalecen la **legitimidad** de las medidas nacionales.

2.6.8 Transparencia, motivación y evaluación ex post

Las decisiones en emergencia deben estar **motivadas**, sustentadas en evidencia sanitaria/técnica y sujetas a **evaluación ex post** para ajustar o derogar medidas que pierdan justificación. La **OCDE** recomienda institucionalizar ciclos de evaluación regulatoria y cargas administrativas proporcionales (OCDE, 2012)²⁴. Esta práctica mejora la **eficacia** real de las normas y reduce la “persistencia” de reglas temporales.

2.6.9 Principio precautorio y tutela ambiental

Aun en crisis, la protección ambiental **no se suspende**: **MARPOL** impone estándares mínimos no derogables⁸. El **principio precautorio** legitima medidas preventivas ante riesgo de daño grave/irreversible, siempre con proporcionalidad. Las exenciones coyunturales (p. ej., inspección no presencial) deben **compensarse** con controles equivalentes y plazos definidos.

2.6.10 Gente de mar: umbral mínimo de protección

El **MLC 2006** garantiza repatriación, descanso y atención médica⁹. La **designación de marinos como “trabajadores esenciales”** por OIT/OMI buscó destrabar cambios de tripulación y repatriaciones¹⁶. En términos de eficacia normativa, la medida nacional será más **efectiva** cuanto mejor **asegure esos mínimos** de protección con procedimientos claros, canales de queja y coordinación consular.

2.7 Soft law marítimo y su fuerza normativa en pandemias

El ecosistema regulatorio marítimo se compone no solo de “derecho duro” (*hard law*)—tratados, leyes y reglamentos de cumplimiento obligatorio—sino también de un conjunto de instrumentos de “**derecho blando**” (*soft law*) que, aun careciendo de fuerza vinculante formal, **orientan, estandarizan y en la práctica condicionan** la conducta de Estados y operadores (Abbott & Snidal, 2000)³². En el ámbito marítimo, este **soft law** incluye **circulares, directrices, códigos de implementación, guías operativas sectoriales y cláusulas contractuales modelo** (por ejemplo, OMI/OIT/OMS, ICS, BIMCO), que se desplegaron intensamente durante la pandemia para sostener seguridad de la navegación, continuidad del comercio y protección de la gente de mar

(OIT & OMI, 2020)¹⁶; (International Chamber of Shipping [ICS], 2020–2022)²⁵; (BIMCO, 2015; 2020)²⁶²⁷.

2.7.1 ¿Qué cuenta como *soft law* marítimo en una emergencia sanitaria?

Durante el COVID-19, el *soft law* marítimo operó en al menos cuatro frentes:

1. **Circulares y directrices de OMI/OIT/OMS:** p. ej., **circular letters** de OMI sobre facilitación del tráfico marítimo y reconocimiento de **certificados electrónicos**¹⁸¹⁹, el **marco recomendado para cambios de tripulación** (MSC.1/Circ.1636)³⁸ y declaraciones conjuntas OIT-OMI designando a la ****gente de mar como “trabajadores esenciales”****¹⁶.
2. **Guías sectoriales:** ICS publicó guías operativas para armadores y capitanes sobre prevención, protocolos de abordaje y gestión de casos²⁵; IAPH emitió pautas para **autoridades portuarias** (IAPH, 2020)³⁴.
3. **Cláusulas contractuales modelo (BIMCO):** la **Infectious or Contagious Diseases Clause (2015)** y la **Crew Change Clause (2020)** ofrecieron soluciones privadas estandarizadas para asignar riesgos y viabilizar relevos de tripulación²⁶²⁷.
4. **Criterios de control por el Estado rector del puerto (PSC):** **Paris MoU** y **Tokyo MOU** emitieron guías temporales para inspecciones y flexibilidad razonable frente a demoras y certificaciones en pandemia³⁶³⁷.

Estos instrumentos no sustituyen a UNCLOS, SOLAS, MARPOL o MLC 2006⁶⁷⁸⁹, pero **rellenan vacíos**, armonizan prácticas y **bajan a nivel operativo** recomendaciones que los Estados pueden adoptar—o que los operadores incorporan por contrato—para **dar efectividad** al marco jurídico en circunstancias extraordinarias.

2.7.2 Vías por las que el *soft law* adquiere “fuerza” normativa

Aunque formalmente no vinculante, el *soft law* se “**endurece**” por varias vías:

- **Recepción normativa interna:** cuando el Estado **incorpora** directrices en resoluciones o circulares de su administración marítima (v. gr., reconocimiento de **certificados electrónicos** o protocolos de tripulación conforme a OMI/ICS)¹⁹²⁵.

- **Efecto interpretativo:** los jueces, árbitros y autoridades **usan** estas guías para **interpretar** cláusulas contractuales (fuerza mayor, *off-hire*) y deberes de diligencia (Yee, 2021)¹⁷.
- **Estándar de diligencia debida:** auditorías del **III Code** y el **IMSAS**²¹²² valoran consistencia con buenas prácticas internacionales; su omisión puede **debilitar** la posición de un Estado en el escrutinio internacional²⁸.
- **Incorporación contractual:** la inclusión de cláusulas **BIMCO** en *charterparties* traslada el *soft law* a la **esfera obligatoria privada**, agudizando su **fuerza regulatoria**²⁶²⁷.
- **Control por aseguradores y clasificadoras:** P&I Clubs y sociedades de clasificación añaden **incentivos de cumplimiento**; su *compliance* afecta cobertura y certificación (ICS, 2020–2022)²⁵.
- **Condicionalidad portuaria (PSC):** las guías de **Paris MoU/Tokyo MOU**³⁶³⁷ inciden en **criterios de inspección** y flexibilidad, moldeando de facto el estándar mínimo esperado en puertos.

Resultado: el *soft law* **opera como “norma-puente”** entre los grandes convenios y la práctica cotidiana, **reduciendo incertidumbre** y facilitando **implementabilidad** (OCDE, 2012)²⁴.

2.7.3 Funciones del *soft law* en pandemia: cierre de brechas y coordinación

En crisis, los tratados **no prevén todos los supuestos concretos**. El *soft law*:

- **Cierra brechas** operacionales (p. ej., cómo verificar sanidad de buques, trazar contactos a bordo, aislar casos sospechosos)²⁵.
- **Estandariza** procesos (formatos de declaraciones de salud marítima, *checklists* de abordaje).
- **Coordina** actores múltiples (Estado de pabellón, Estado rector del puerto, operadores, clasificadoras, aseguradoras).
- **Acelera la digitalización** (aceptación internacional de **e-certificates**, verificación remota)¹⁹.

Así, el *soft law* es un **acelerador de eficacia**: no crea obligaciones ex novo, sino que **traduce** los fines de seguridad, protección ambiental y derechos de la gente de mar en **procedimientos concretos**.

2.7.4 Panamá como receptor y emisor de *soft law* aplicable

En la práctica panameña (2020–2022), la **DGMM/AMP** actuó como **receptora y “nacionalizadora”** de *soft law*: adoptó **circulares interpretativas y protocolos** que reflejaron directrices OMI/ICS (AMP, 2024)¹², habilitando **prórrogas documentales, tramitación digital y criterios de inspección remota** (vinculados a SOLAS/MLC)⁷⁹¹⁹. Esta traducción interna **dio trazabilidad jurídica** a pautas globales, reforzando la **implementabilidad** en un contexto con **operación concesionada** en Balboa (Ley 5 de 1997)²⁹: donde la **AMP**, pese a su **participación limitada** en la gestión diaria del puerto (entrevista)³³, pudo **orientar** procedimientos mediante **actos administrativos y protocolos** compatibles con los estándares internacionales.

2.7.5 Límites y riesgos del *soft law*: legalidad, certeza y equidad

La utilidad del *soft law* no excluye **riesgos**:

- **Ambigüedad y heterogeneidad**: distintas guías pueden **divergir**; sin recepción normativa clara, aumenta la **inseguridad jurídica** (Abbott & Snidal, 2000)³².
- **“Regulación por circular”**: uso extensivo de instrumentos flexibles sin anclaje suficiente en ley puede **difuminar** la reserva de ley y la jerarquía (García de Enterría & Fernández, 2017)³⁰.
- **Equidad y acceso**: operadores con mayor capacidad técnica/financiera **internalizan** antes las guías (e-certificates, *remote surveys*), generando **asimetrías de cumplimiento**.
- **Persistencia de lo temporal**: protocolos de emergencia **no derogados** oportunamente generan “fatiga regulatoria” (OCDE, 2012)²⁴.

Por ello, es clave **positivizar** selectivamente—vía resolución o decreto—las piezas de *soft law* que acrediten utilidad y proporcionalidad, incorporando **cláusulas de evaluación ex post**.

2.7.6 Interacciones con control internacional y PSC

Las **auditorías IMSAS** evalúan **cómo** los Estados implementan los convenios, y **si** sus procesos administrativos reflejan **buenas prácticas** del sector (Ill Code)²¹²²²⁸. En pandemia, **Paris MoU** y **Tokyo MOU**³⁶³⁷ orientaron la **flexibilidad razonable** en inspecciones, validando prórrogas y certificaciones cuando existían **justificaciones sanitarias** documentadas. Así, el *soft law* **canaliza** una “**presunción de**

razonabilidad”: si el Estado **sigue** esas guías, **reduce** riesgos de detenciones y observaciones.

2.7.7 Soft law privado y contratos marítimos

En la dimensión privada, **BIMCO** (2015; 2020)²⁶²⁷ ofreció **cláusulas tipo** que redistribuyen **riesgos sanitarios** (demoras, cuarentenas, desinfección, *off-hire*) y viabilizan **cambios de tripulación**. Su adopción confiere **previsibilidad** y **reduce litigios**, sirviendo como **prueba** de diligencia debida del armador/charterer ante disputas (Yee, 2021)¹⁷. En términos de **eficacia normativa** (Cap. 2.5), la **incorporación contractual** de estas cláusulas **evidencia** la **implementabilidad** de políticas públicas, especialmente cuando el Estado promueve o reconoce tales estándares.

2.7.8 Implicaciones metodológicas para esta tesis

Conforme a la **matriz de eficacia** (2.5), el *soft law* es **evidencia clave** en tres dimensiones: **compatibilidad internacional**, **implementabilidad** y **enforcement/verificación**. En el **Cap. 3-4**, al evaluar medidas panameñas (2020-2022), consideraremos:

- ¿Se adoptaron **circulares OMI/ICS** y se **tradujeron** a actos administrativos?¹⁸¹⁹²⁵
- ¿Se incorporaron **cláusulas BIMCO** en contratos relevantes para el caso?²⁶²⁷
- ¿Se siguieron **criterios Paris/Tokyo MOU** en PSC, reduciendo hallazgos y detenciones?³⁶³⁷
- ¿Se documentó la **trazabilidad** de estas adopciones (actas, resoluciones, guías internas, plataformas digitales)?¹²

En síntesis, el *soft law* marítimo, cuando se **articula** con el derecho interno y la práctica contractual, actúa como **palanca de eficacia**: convierte fines de seguridad, continuidad y protección de derechos en **procedimientos ejecutables**, sin los cuales el *hard law* difícilmente alcanza su propósito en crisis.

2.8 Mecanismos internacionales de *enforcement* y auditoría en el sector marítimo

El *enforcement* marítimo contemporáneo es **multinivel** y **funcionalmente redundante**: combina obligaciones del **Estado de pabellón**, controles del **Estado rector del puerto**, poderes del **Estado ribereño**, supervisión de **Organizaciones Reconocidas (RO/OR)** y mecanismos de **auditoría internacional** (III Code/IMSAS), además de códigos técnicos obligatorios (ISM, ISPS, STCW) y esquemas laborales (MLC 2006). Esta arquitectura busca asegurar que los **grandes convenios** (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC 2006) no queden en el plano declarativo, sino que se **implementen, verifiquen y corrijan** en la práctica (UNCLOS, SOLAS, MARPOL, MLC)⁶⁷⁸⁹; (III Code; IMSAS)²¹²²²⁸.

La pandemia de COVID-19 tensionó ese entramado: certificados con vencimientos, inspecciones interrumpidas, tripulaciones varadas y puertos con restricciones sanitarias. La respuesta del sistema—prórrogas condicionadas, auditorías remotas, guías de Port State Control (PSC) y uso intensivo de *soft law*—ofreció un “**stress test**” sobre cómo se **hace cumplir** el Derecho Marítimo en situaciones de crisis (OIT & OMI)¹⁶; (IMO Circulars)¹⁸¹⁹²⁰; (Paris/Tokyo MoU)³⁶³⁷.

2.8.1 Fundamentos del *enforcement* multinivel

1. **Estado de pabellón (Flag State)**: Deberes de control efectivo (UNCLOS art. 94), emisión y mantenimiento de certificados estatutarios (SOLAS/MARPOL), cumplimiento laboral (MLC 2006), investigación de siniestros, autorización y supervisión de **RO** que actúan en su nombre (RO Code)³⁹. La **calidad** del pabellón influye en “listas” de PSC y en el riesgo de detención (Paris/Tokyo MoU)⁴⁰⁴¹.
2. **Estado rector del puerto (Port State)**: Verifica en puerto el cumplimiento de buques extranjeros; si detecta **deficiencias graves, detiene** hasta subsanar (Regímenes PSC: Paris, Tokyo, Viña del Mar, USCG, etc.)⁴⁰⁴¹⁴²⁴³. La pandemia introdujo **guías temporales** para aplicar flexibilidad razonable sin rebajar estándares³⁶³⁷⁴⁴.
3. **Estado ribereño (Coastal State)**: Control sobre protección ambiental y seguridad en su mar territorial y zonas adyacentes (MARPOL/UNCLOS), coordinación con sanidad marítima (IHR 2005)²³⁴⁶.

4. **Organizaciones Reconocidas (RO/OR)** :Sociedades de clasificación y otras entidades autorizadas para inspeccionar/certificar en nombre del pabellón. Su régimen de supervisión quedó **codificado** en el **RO Code** (obligatorio vía enmiendas a SOLAS/MARPOL)³⁹.
5. **Auditoría internacional (III Code/IMSAS)** :El **III Code** fija cómo debe implementar un Estado los instrumentos OMI; el **IMSAS** audita periódicamente dicha implementación y exige **Planes de Acción Correctiva** con seguimiento y publicación de **informes consolidados**²¹²²²⁸.

2.8.2 Auditoría OMI: III Code e IMSAS

El **III Code** (Res. A.1070(28))²¹ articula principios de implementación estatal: marco legal completo, administración competente, procesos de **vigilancia**, recopilación de datos, **investigación de siniestros**, supervisión de RO, medidas de cumplimiento y **mejora continua**. El **IMSAS**²² verifica in situ (o de modo remoto en pandemia) si estos elementos existen y funcionan. Ciclo típico:

- **Pre-auditoría**: remisión de cuestionarios y evidencia documental.
- **Auditoría**: entrevistas, muestreo de expedientes, visitas, trazabilidad de decisiones.
- **Informe de hallazgos**: observaciones y **no conformidades** (legislación incompleta, supervisión deficiente de RO, registro de datos insuficiente, etc.).
- **Plan de Acción Correctiva (CAP) y seguimiento**.
- **Publicación de informes consolidados** (CASR) que permiten *benchmarking* e identificación de problemas frecuentes (IMO, 2023)²⁸.

Hallazgos típicos reportados a nivel global (CASR 2023)²⁸

- Falta de **transposición completa** de enmiendas de SOLAS/MARPOL.
- Debilidades en **supervisión de RO** y procedimientos de autorización/retirada.
- Insuficiencias en **investigación de siniestros** y reporte a **GISIS** (sistema OMI)⁴⁸.
- Inconsistencias en **registros** (p. ej., certificados, exenciones, equivalencias) y en la **gestión de datos**.

Valor para esta tesis: IMSAS ofrece una métrica “externa” de **eficacia institucional**: si el Estado mantiene legislación actualizada, supervisa RO, investiga siniestros, aplica PSC eficaz y corrige no conformidades, entonces el *enforcement* del bloque SOLAS/MARPOL/MLC es **verificable y creíble**.

2.8.3 Control por el Estado rector del puerto (PSC) y regímenes MoU

El **PSC** es el “seguro de última línea”: detecta fallas que el pabellón o la compañía no corrigieron. Sus regímenes principales:

- **Paris MoU (Europa/Atlántico Norte):** Modelo de Inspección de Riesgo (*New Inspection Regime*) con **perfilado** por historial (deficiencias, detenciones, edad, tipo de buque) y **listas blanca-gris-negra** de pabellones; reportes anuales con tasas de detención/deficiencia por buque y por bandera⁴⁰.
- **Tokyo MOU (Asia-Pacífico):** metodología similar, campañas focalizadas (*Concentrated Inspection Campaigns*), estadísticas por tipo de buque y naturaleza de deficiencias⁴¹.
- **Acuerdo de Viña del Mar (América Latina):** cooperación regional en PSC, intercambio de información y convergencia con criterios internacionales⁴².
- **USCG (Estados Unidos):** programa propio de PSC, **listas de desempeño** (pabellón/compañía), y *Qualship 21* para buques de alto desempeño⁴³.

Pandemia y PSC: Paris y Tokyo emitieron **orientaciones temporales** para considerar **prórrogas justificadas** (p. ej., imposibilidad de renovación de certificados por cierre de puertos) y alternativas de verificación remota, preservando la seguridad³⁶³⁷. La **USCG** publicó **MSIB** con criterios para abordar COVID-19, cuarentenas, tripulaciones y continuidad operativa⁴⁴. Estas guías no rebajaron obligaciones: exigieron **justificación documentada** y **planes** para regularizar.

Implicación metodológica: Las **tasas de detención** y **deficiencias** por bandera/compañía, comparadas antes-durante-después del COVID (2020-2022), son **indicadores indirectos** de **eficacia normativa** y de **implementación** (Cap. 2.5). Un descenso (o contención) de detenciones pese a la crisis sugiere políticas **eficaces** (o, al menos, **mantenimiento del nivel de cumplimiento**).

2.8.4 Supervisión de Organizaciones Reconocidas (RO Code)

El **RO Code**³⁹ estructuró en 2015 (vía enmiendas obligatorias a SOLAS/MARPOL) un **régimen común** para autorización y control de RO que actúan por cuenta del pabellón. Exige:

- **Criterios de competencia** (técnica/ética), **imparcialidad** y **recursos**.
- **Acuerdos formales** Estado-RO con alcance y **límites claros**.
- **Auditorías periódicas** del Estado a la RO, revisión de informes de clase, **medidas correctivas** y, si procede, **retiro de autorización**.
- **Transparencia** (reportes, no conformidades) y **trazabilidad** en **GISIS**⁴⁸.

En pandemia, el RO Code permitió mantener **certificación e inspección** mediante **modalidades remotas** o **prórrogas condicionadas** con **evaluación de riesgo**, evitando la caducidad automática de documentos esenciales; pero exigió **justificación técnica** y **plan de normalización** (IMO Circulars)¹⁸¹⁹.

2.8.5 Códigos técnicos obligatorios: ISM, ISPS, STCW

- **ISM Code (gestión de la seguridad)**: demanda **Sistemas de Gestión de la Seguridad (SMS)** a bordo y en tierra, con **auditorías internas/externas**, análisis de **causas raíz** y **mejora continua** (IMO, 2018/ed. cons.)⁴⁹. En pandemia, ISM facilitó **gestión de riesgos** (tripulación, bioseguridad, continuidad).
- **ISPS Code (protección marítima)**: procedimientos de control de accesos, niveles de protección, declaraciones de protección buque-instalación (DoS)⁵⁰. Aunque centrado en seguridad, se coordinó con medidas sanitarias de puerto.
- **STCW (formación y titulación)**: estándares mínimos para la gente de mar; **flexibilidades temporales** (validez de certificados) se aplicaron bajo guías y con reintegro posterior (STCW 2010)⁵¹.

Estos códigos constituyen **palancas de enforcement** porque obligan a **auditorías periódicas, no conformidades y acciones correctivas**; en crisis, aportan el **andamiaje documental** para justificar cambios temporales sin perder control.

2.8.6 Cumplimiento laboral y control: MLC 2006 (Título 5)

El **MLC 2006** prevé **inspección por Estado de pabellón y control por Estado rector del puerto** (Título 5), además de **procedimientos de queja y remedios**⁹⁵². La crisis de tripulaciones (repatriación, descansos, relevos) fue un **punto neurálgico** (Basu, 2020)¹⁵; OIT-OMI pidieron designar marinos “**trabajadores esenciales**”¹⁶. Para evaluar **eficacia**, interesa revisar:

- Si el Estado dictó **protocolos claros** de repatriación y cambio de tripulación.
- Si **PSC** registró **detenciones** por incumplimientos MLC (alojamiento, contratos vencidos, fatiga).
- Si existieron **mecanismos de queja** accesibles y resolución **oportuna**.

2.8.7 Salud pública marítima: IHR (2005), certificados y “carriles verdes”

Las **IHR (2005)** obligan a designar **Puntos Focales Nacionales** y a gestionar **Certificados de Control/Exención Sanitaria del Buque (SSC/SSCEC)**, con guías de **extensión** en circunstancias excepcionales (OMS/WHO, 2020)⁴⁶. La **Comisión Europea** instó a establecer “**Green Lanes**” para flujos de carga esenciales, reduciendo trámites y tiempos⁴⁵. Para puertos, esta coordinación **salud-comercio** fue crítica, y su adecuada adopción es indicador de **eficacia intersectorial**.

2.8.8 Transparencia y datos: Equasis, GISIS y reportes

- **Equasis** concentra información de flota, detenciones/deficiencias PSC, compañías y pabellones; útil para *benchmarking* de desempeño (Equasis, 2021)⁴⁷.
- **GISIS** (IMO) registra siniestros, medidas, autorizaciones de RO, legislación, PSC y otros módulos; apoyo para auditorías IMSAS⁴⁸.

La **transparencia** de estos sistemas **alinea incentivos**: pabellones/compañías con buen desempeño tienen **menos**

inspecciones, mejores **condiciones de seguro** y **menor riesgo** de detención.

2.8.9 Indicadores de *enforcement* aplicables a esta tesis (derivados de 2.5)

Para conectar teoría y evaluación (Cap. 3–4), proponemos **indicadores verificables**:

1. **Legislación y transposición**: calendario y **oportunidad** de incorporación de enmiendas SOLAS/MARPOL/STCW/MLC; evidencia en **GISIS**⁴⁸.
2. **Supervisión de RO**: existencia de **acuerdos**, auditorías, **no conformidades** y acciones correctivas (RO Code)³⁹.
3. **PSC**: tasas de **detención/deficiencia** por pabellón y tipo de buque (Paris/Tokyo/Viña del Mar/USCG), especialmente 2020–2022⁴⁰⁴¹⁴²⁴³.
4. **MLC**: inspecciones laborales y **detenciones** por incumplimiento (Título 5)⁵; métricas de **repatriación/cambios de tripulación** (OIT/OMI)¹⁶.
5. **ISM/ISPS**: hallazgos de auditorías internas/externas; incidentes reportados⁴⁹⁵⁰.
6. **IHR**: vigencia y gestión de **SSC/SSCEC**, tiempos de respuesta sanitaria; adopción de **carriles verdes**⁴⁵⁴⁶.
7. **IMSAS**: estado de **CAP** y **hallazgos cerrados**; presencia de **observaciones repetidas** (IMO, 2023)²⁸.

Hipótesis operativa: donde estos indicadores muestren **continuidad o mejora** durante 2020–2022 (respecto de 2019), es plausible sostener **eficacia normativa** y **capacidad institucional** frente a la crisis.

2.8.10 Panamá: notas para el puente analítico (sin adelantar resultados)

- Como **Estado de pabellón** relevante, Panamá está sujeto a escrutinio **PSC** global y **IMSAS**; su desempeño en detenciones y la **supervisión de RO** son claves para la eficacia percibida del sistema (III Code/RO Code)²¹³⁹.

- La **digitalización** (certificados electrónicos, trámites remotos) y **prórrogas justificadas** se alinean con orientaciones OMI y PSC (IMO Circulars; Paris/Tokyo MOU)¹⁸¹⁹³⁶³⁷.
- El **régimen concesional** del Puerto de Balboa (Ley 5 de 1997)²⁹ implica **separación** entre **regulador** (AMP/Estado) y **operador**, por lo que la **efectividad** descansa en **actos administrativos claros**, coordinación interinstitucional y **mecanismos de verificación** que superan la autonomía operativa del concesionario (entrevista)³³.

2.8.11 Riesgos sistémicos y buenas prácticas post-pandemia

Riesgos:

- **Déficit de transposición** de enmiendas; **inflación** de prórrogas sin plan de normalización.
- **Sobrecarga** de RO y **brechas** en su supervisión estatal.
- **Asimetrías** en PSC regionales que incentiven *port shopping*.
- **Fatiga de auditoría** (hallazgos repetidos).

Buenas prácticas:

- **Planes de cierre** de prórrogas con plazos y metas.
- **Auditorías remotas** y **herramientas digitales** permanentes (cuando demuestren eficacia).
- **Publicación** de datos (Equasis/GISIS) y **rendir cuentas** sobre CAPs (IMSAS)²²²⁸⁴⁷⁴⁸.
- **Cláusulas contractuales modelo** (BIMCO) y **guías sectoriales** (ICS) como soporte de implementabilidad²⁵²⁶²⁷.

2.9 Impacto de la pandemia en la interpretación contractual marítima y en el arbitraje internacional

La pandemia actuó como un “stress test” para el Derecho de los contratos marítimos y para la **maquinaria arbitral** que resuelve la mayoría de estas controversias. En el plano sustantivo, puso a prueba

cláusulas de fuerza mayor, off-hire, desvíos para cambio de tripulación, demoras y demurrage, seguridad y sanidad; en el plano procesal, aceleró la **virtualización de audiencias**, la gestión de **e-bundles** y la adopción de **protocolos de ciberseguridad y videoconferencia** (LMAA, IBA, ICCA/NYC Bar/CPR, “Seoul Protocol”). El resultado fue doble: (i) una **relectura** de riesgos y cargas probatorias en *charterparties* y contratos conexos; y (ii) un **salto organizativo** del arbitraje marítimo que, lejos de paralizarse, **aumentó su caseload** entre 2021 y 2023, con Londres manteniendo su liderazgo bajo **LMAA Terms** [58–60].

2.9.1 Arquetipos de disputa post-COVID en contratos marítimos

(a) **Charterparties a tiempo (NYPE/Baltime)**: reclamaciones de **off-hire** por *detention/quarantine/government orders*, falta de *free pratique*, tripulación insuficiente por cuarentenas; discusión sobre **nexo causal** y **mitigación** razonable. (b) **Charterparties por viaje (Gencon/Asbatankvoy)**: **demurrage** por congestión sanitaria, limpieza/desinfección, tiempos de espera por protocolos; debate sobre si los retrasos son “**excepted periods**” o riesgos del fletante. (c) **Cláusulas BIMCO**: activación de la **Infectious or Contagious Diseases Clause (2015)** para redefinir rutas/puertos “área afectada” y asignar costos; e invocación de la **Crew Change Clause (2020)** para **desviar** lícitamente a puertos que permitieran relevos de tripulación, con **reparto de hire y bunkers** [61–63].

2.9.2 Fuerza mayor y frustración: criterios rectores aplicados por tribunales y árbitros

Bajo tradición *common law*, la **frustración** descarga el contrato solo ante un cambio superveniente que **hace imposible** o fundamentalmente **distinto** el desempeño; la **fuerza mayor** depende del **texto** de la cláusula (lista de eventos, autoridad gubernamental, epidemias, cierre de puertos, cuarentena), el **nexo causal** y el **cumplimiento estricto** de **avisos** y **best/reasonable endeavours**. La doctrina mayoritaria (Treitel; McKendrick) subraya cuatro llaves: (i) **lenguaje preciso** de la cláusula; (ii) **imposibilidad legal/fáctica**, no mera onerosidad; (iii) **mitigación** exigible (rutas alternativas, sustitución de puerto/terminal); y (iv) **temporalidad** y **reanudación** cuando cesa el impedimento [65–66].

Aplicación típica en COVID:

- Si el puerto estaba **abierto** pero más lento por protocolos, suele **no** bastar para frustración; se analiza *off-hire* y reparto de riesgos específicos de la póliza.
- Si hubo **prohibiciones claras** (p. ej., cambio de tripulación imposible en el puerto designado), las **cláusulas BIMCO** “endurecen” la justificación de **desvíos y ajustes de hire** [61–63].

2.9.3 Off-hire, demoras y demurrage: causalidad, aviso y mitigación

En *time charters*, la invocación de **off-hire** por “**detención por autoridades**”, “**cuarentena**” o “**deficiency of men**” requirió **prueba granular**: órdenes sanitarias, *logs*, comunicaciones portuarias, y evidencia de que la indisponibilidad afectó la **eficiencia del buque** y no solo la cadena logística. En *voyage charters*, los **tiempos de espera sanitaria** suscitaron disputas sobre **demurrage** y **causas exceptuadas**; los tribunales tienden a exigir **cumplimiento estricto** de **notice of readiness**, **interrupciones imputables** y comprobación de **capacidad del buque** (doctrina clásica reflejada en tratadistas y *practice notes*). A falta de textos “COVID-específicos”, muchos árbitros **rellenaron** con **BIMCO 2015** y **Crew Change 2020** como **estándar de diligencia** contractual [61–63].

2.9.4 Desvíos para cambio de tripulación: licitud y reparto de costos

La **BIMCO COVID-19 Crew Change Clause (2020)** confiere a los armadores **derecho a desviar** para relevar tripulaciones cuando el puerto del *charterer* no lo permite, y **mecanismos de coste** (reducción de hire durante el desvío + **split** de bunkers). Al exigir **notificación escrita** y ponderar los **intereses del charterer**, la cláusula **estandariza** lo que sin ella habría quedado a merced de la *force majeure* genérica y de debates sobre “**reasonableness**” [62–63].

2.9.5 Evidencia y cargas probatorias en tiempos de emergencia

Los árbitros pidieron “**paper trails**” robustos: resoluciones sanitarias, *port circulars*, *emails*, evidencia de **intentos de mitigación** (p. ej., puertos alternativos, *crew logistics*), y trazabilidad de **costos adicionales** (desinfecciones, EPP, servicios médicos). Las **Guías ICS** y los **protocolos OMI** aportaron *checklists* y formatos útiles para demostrar **diligencia** [64; 55–57].

2.9.6 El “giro procesal”: arbitraje marítimo virtual y garantías de debido proceso

- **LMAA Terms 2021** incorporó **audiencias virtuales y semi-virtuales con protocolo detallado** (Sixth Schedule): *e-bundles*, pruebas técnicas, gestión de husos horarios, confidencialidad y control del riesgo de **coaching** de testigos [53–54].
- **IBA Rules 2020** facultan a los tribunales, **aun sin unanimidad**, a ordenar **Remote Hearings** con **protocolos** específicos (tecnología, pruebas, interrupciones, horarios), reforzando **equidad y eficiencia** [55].
- **ICCA–NYC Bar–CPR Cybersecurity Protocol (2020, act. 2022)** fijó **buenas prácticas** de ciberseguridad y *data protection* para arbitrajes **en línea** [56].
- **Seoul Protocol (2020)** estandarizó **videoconferencias**: ubicación/cámara, entorno controlado, prohibición de **asistencia oculta**, verificación de identidad y **no grabación** no autorizada [57].

Efecto agregado: la virtualización **redujo costos y tiempos**, mantuvo la **unidad del foro** (Londres) y minimizó diferimientos. Ello explica que, lejos de caer, el **caseload LMAA** creciera: **1,657 referencias (2021), 1,807 (2022)** y **~1,845 (2023)**, confirmando la **resiliencia** del sistema [58–60].

2.9.7 Elección de sede, derecho aplicable y ejecutabilidad de laudos

- **Sede y reglas:** el **ecosistema LMAA** (ad hoc) siguió siendo preferido por actores marítimos por su **especialización y economía procesal**; LCIA/ICC complementaron con administración institucional, pero en cuotas muy menores para marítimo puro [58–60].
- **Panamá:** además de su jurisdicción marítima especializada, cuenta con **infraestructura arbitral (CeCAP/CECOMAP)** y ha **ratificado la Convención de Nueva York (1958)** y la **Convención de Panamá (1975)**, lo que **facilita la ejecución** de laudos y la validez de pactos arbitrales en controversias del sector [70].
- **Convenciones de ejecutabilidad:** la **Convención de Nueva York** sigue siendo la “columna vertebral” del sistema: reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros con causales de denegación **excepcionales** (orden público, debido proceso, *ultra petita*, etc.) [71–72].

2.9.8 Lecciones interpretativas que dejó COVID-19 (para aplicar en Cap. 3-4)

1. **Texto manda:** cláusulas **específicas** (BIMCO 2015/2020) superaron a las genéricas: ofrecen **criterios operativos** (definiciones, avisos, reparto de costos) y reducen la **incertidumbre** arbitral [61-63].
2. **Prueba y trazabilidad:** el éxito de *force majeure/off-hire* dependió de **evidencia objetiva** y de haber explorado **alternativas razonables** (mitigación) [65-66].
3. **Debido proceso digital:** protocolos **LMAA-IBA-ICCA-Seoul** blindaron la **validez** de audiencias remotas, disminuyendo objeciones a la **ejecutabilidad** [53-57].
4. **Resiliencia institucional:** el aumento de **referencias LMAA** en 2021-2023 muestra que la **capacidad de resolución** se **mantuvo/creció**, útil como **indicador indirecto** de *enforcement* sectorial [58-60].
5. **Contexto panameño:** como **sede** y **Estado parte** de las convenciones clave, Panamá puede **atraer** arbitrajes y **ejecutar** laudos, lo cual es relevante cuando el **Puerto de Balboa**—concesionado y con **autonomía operativa**—sea el escenario fáctico de un **incumplimiento** contractual (lo procesal no se “atasca” por la concesión). [70].

2.9.9 Cierre: por qué esto importa para medir la eficacia normativa (nexo con Cap. 2.5)

El modo en que árbitros y tribunales **leyeron** (i) la **fuerza mayor**, (ii) el **off-hire/demurrage**, (iii) los **desvíos por tripulación**, y (iv) el **debido proceso digital**, nos ofrece un **termómetro externo** de **eficacia regulatoria**: cuando las **medidas públicas** (protocolos OMI/PSC, aceptaciones de e-certificates, corredores verdes) se **alinean** con **cláusulas contractuales claras** y con **procedimientos arbitrales confiables**, el **riesgo jurídico** se reduce y la **continuidad del comercio** se preserva. Ese **acoplamiento** (norma pública ↔ contrato privado ↔ *enforcement* arbitral) es lo que evaluaremos empíricamente en los Capítulos 3-4 para responder, con evidencia, si las **medidas panameñas 2020-2022** fueron **efectivas** en su propósito.

2.10 Perspectiva de derechos humanos en el Derecho Marítimo durante la pandemia

La pandemia trasladó al primer plano una dimensión a menudo subestimada del Derecho Marítimo: su **intersección con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)**. Aunque el **MLC 2006** funciona como *lex specialis* para la gente de mar—repatriación, tiempo máximo a bordo, descanso, atención médica, salarios—, la emergencia sanitaria demostró que la efectividad de esas garantías depende de cómo los Estados (pabellón y puerto) y los operadores privados **respetan, protegen y hacen efectivos** derechos esenciales como **la vida y la salud, el trabajo en condiciones justas, la unidad familiar, la libertad de circulación y el acceso a remedios** (OIT & OMI, 2020)¹⁶; (Organización Internacional del Trabajo, 2018)⁵². Esta sección sistematiza un marco de análisis de **DD. HH. en el mar**, conectándolo con tu matriz de **eficacia normativa** (2.5) y con la evaluación empírica posterior (Cap. 3–4).

2.10.1 Bloque normativo de derechos aplicable a la gente de mar

En términos **materiales**, el MLC 2006 reconoce: (i) **repatriación** al término del contrato (Reg. 2.5; Standard A2.5.1); (ii) **duración máxima del servicio continuo a bordo y tiempos de descanso** (Reg. 2.3); (iii) **atención médica y protección de la salud** (Reg. 4.1); (iv) **garantías salariales** y contra el **abandono** (Reg. 2.2 y Resoluciones conexas) (OIT, 2018)⁵². En lo **funcional**, el **Título 5** habilita inspecciones por **Estado de pabellón y control por Estado rector del puerto**, con canales de **queja y remedio**. La pandemia tensionó estas garantías cuando las **restricciones de viaje y cuarentenas** impidieron repatriaciones y **extendieron indebidamente** períodos a bordo (Basu, 2020)¹⁵; (OIT & OMI, 2020)¹⁶.

2.10.2 Movilidad e identidad: condición de “trabajadores esenciales” y C185

La designación de la gente de mar como “**trabajadores esenciales**” fue una respuesta clave para viabilizar cambios de tripulación y tránsito internacional (OIT & OMI, 2020)¹⁶. Sin embargo, la efectividad de esa designación dependió de la **documentación de identidad** y de los **corredores de viaje**: el **Convenio OIT N.º 185** sobre Documentos de Identidad de la Gente de Mar (2003, enmendado 2016) crea un sistema

de **credenciales biométricas** para facilitar movilidad segura (OIT, 2016)⁷⁶. Donde el C185 no estaba internalizado o su uso fue limitado, la **inmovilidad** persistió. Desde la óptica de eficacia normativa (2.5), la adhesión/implementación del C185 y la **operativización** de la condición de “trabajador esencial” son **indicadores verificables** de desempeño en DD. HH.

2.10.3 Salud física y mental; vacunación prioritaria

Más allá del riesgo de contagio, la prolongación de embarques, el aislamiento y la incertidumbre generaron **afectaciones psicosociales** (estrés, ansiedad, depresión). Informes sectoriales evidenciaron un **deterioro del bienestar** y la necesidad de **apoyos de salud mental** a bordo y en tierra (ISWAN, 2020)⁷⁷. A partir de 2021, organismos y la industria impulsaron **vacunación prioritaria** y campañas logísticas en puertos estratégicos; declaraciones y marcos de cooperación (p. ej., **Neptune Declaration**) empujaron a Estados y empresas a coordinar **suministro y reconocimiento** de vacunas para marinos (Global Maritime Forum, 2021)⁷⁹; (ICS, 2022)⁶⁴. La existencia de **puntos de vacunación portuarios**, acuerdos bilaterales y certificación sanitaria interoperable alimenta tu **dimensión 5 (implementabilidad)** y **dimensión 7 (protección de derechos)**.

2.10.4 Debida diligencia empresarial y cadena de suministro (UNGPs)

Bajo los **Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y DD. HH.** (UNGPs), las empresas deben **prevenir, mitigar y remediar** impactos adversos sobre derechos, incluso en cadenas de suministro globales (OHCHR, 2011)⁷⁵. Aplicado al marítimo: **armadores, operadores de terminal, charterers, agentes, proveedores de tripulación** y aseguradores deben demostrar **debida diligencia** (políticas, *risk mapping*, cláusulas contractuales, mecanismos de queja). La adopción de **cláusulas BIMCO** (enfermedades infecciosas; cambio de tripulación) y de **protocolos ICS** constituye evidencia de **estándar de cuidado** privado alineado con los fines públicos (BIMCO, 2015; 2020)⁶¹⁶²; (ICS, 2022)⁶⁴. Esta alineación público-privada **reduce litigios** y **mejora eficacia** normativa (2.5).

2.10.5 Obligaciones estatales en clave DD. HH.: pabellón y puerto

Los Estados **de pabellón** deben asegurar que los buques bajo su bandera cumplen MLC (inspección, certificación, remedio), y los **Estados rectores del puerto** no pueden convertir la protección sanitaria en **obstáculo**

desproporcionado que **niegue derechos fundamentales** (p. ej., repatriación) sin alternativas razonables (OIT, 2018)⁵²; (WHO, 2016)²³. El **equilibrio** salud-comercio-derechos implica **proporcionalidad y temporalidad** (Alexy, 2008)¹⁴ y **coherencia** con IHR 2005 (puntos focales, certificados de sanidad de buques) (WHO, 2020)⁴⁶. En términos de enforcement, los **hallazgos PSC** por incumplimientos MLC y los **informes IMSAS** funcionan como **termómetros externos** de tutela de derechos (IMO, 2023)²⁸.

2.10.6 Concesiones portuarias y efecto horizontal de los derechos

Cuando la gestión portuaria es **concesionada**, como en **Balboa**, surgen **efectos horizontales** de los DD. HH.: el Estado mantiene el **deber de protección** frente a terceros y debe **regular y supervisar** al concesionario para que respete estándares laborales y de salud de la gente de mar (Ley 5 de 1997)²⁹. La **AMP** retiene potestades de **policía administrativa** (salud, seguridad, ambiente) y de **coordinación** con sanidad y migración; aunque, según entrevista, su **participación operativa es limitada** por el régimen concesional, lo que exige **actos administrativos claros y protocolos coordinados** para que los derechos se materialicen en el puerto (Entrevista, 2025)³³. En tu evaluación (Cap. 3-4) esto se mapea en **Dimensión 5 (implementabilidad)** y **Dimensión 6 (enforcement)**.

2.10.7 Remedios y rutas de queja

El MLC prevé **mecanismos de queja a bordo** y ante **pabellón/puerto**; la OIT publica **orientaciones** para inspectores (OIT, 2018)⁵². Complementan: **procedimientos consulares, PSC MLC, seguros P&I** (abandono), y vías **arbitrales/laborales** según el vínculo contractual. Desde la matriz (2.5), la **existencia, accesibilidad y tiempos de respuesta** de estos remedios constituyen **indicadores** de eficacia en DD. HH.

2.10.8 Indicadores de DD. HH. para tu matriz (articulación con 2.5)

A efectos de evaluación empírica en Panamá (2020-2022), proponemos monitorear:

- **Crew change**: número y tiempo medio para relevos; **porcentaje** de repatriaciones dentro de plazos MLC.
- **Servicio a bordo**: proporción de casos > 11 meses; **violaciones de horas de descanso**.

- **Salud:** acceso a **atención médica** a bordo/puerto; disponibilidad de **vacunación** y EPP.
- **Quejas MLC:** número, tipología, **resolución y tiempo**.
- **PSC MLC:** **detenciones y deficiencias** laborales.
- **Apoyo psicosocial:** utilización de canales de asistencia (ISWAN, sindicatos)⁷⁷.
- **Documentación:** uso/aceptación de **C185**; designación efectiva de “**trabajador esencial**” (OIT & OMI, 2020)¹⁶; (OIT, 2016)⁷⁶.

2.10.9 Buenas prácticas y estándares de excelencia

- **Integrar DD. HH. en la gestión portuaria:** cláusulas de **debida diligencia** en contratos de concesión; **evaluaciones de impacto** en derechos; **KPIs** de crew change y repatriación.
- **Adoptar/operativizar C185 y puntos de vacunación** en puertos; **carriles verdes** para marinos (Comisión Europea, 2020)⁴⁵.
- **Alinear contratos privados** con cláusulas **BIMCO** e incluir obligaciones de **bienestar y asistencia sanitaria** en pólizas y *charterparties* (BIMCO, 2015; 2020)⁶¹⁶².
- **Fortalecer remedios:** quejas accesibles en varios idiomas, plazos perentorios, coordinación consular, transparencia de resultados.
- **Reportar datos:** incorporar métricas de DD. HH. a informes nacionales y a **GISIS/Equasis** cuando corresponda (IMO, s. f.; Equasis, 2021)⁴⁸⁴⁷.

2.11 Lecciones comparativas y propuestas de reforma normativa (internacional y para Panamá)

Este subcapítulo cierra el Marco Teórico extrayendo lecciones comparadas de Estados de pabellón y de Estados rectores de puerto que gestionaron con relativo éxito la emergencia, y formula propuestas de reforma jurídica —internacionales y nacionales— para elevar la eficacia normativa del sistema panameño. El objetivo es ofrecer un mapa normativo aplicable, alineado con los siete pilares de eficacia definidos en 2.5 (validez, coherencia, compatibilidad internacional, proporcionalidad/temporalidad, implementabilidad, enforcement y tutela de derechos), con especial atención al régimen concesional del Puerto

de Balboa (Ley 5 de 1997) [29] y a la participación limitada de la AMP en su gestión operativa (entrevista) [33].

2.11.1 Criterios de selección comparada y “familias regulatorias”

Para evitar conclusiones anecdóticas, la comparación se organiza por función regulatoria (pabellón/puerto) y por familias regulatorias:

- Registros de pabellón líderes (*open registries*): Liberia, Islas Marshall, Bahamas —alto volumen de flota, fuerte delegación y supervisión de RO, temprana normalización de certificados electrónicos y encuadres de prórroga condicionada [83–85, 39].
- Puertos “hub” con gobernanza integrada: Singapur y Rotterdam, con ventanilla única marítima (MSW/PCS), corredores de tripulación, guías propias y adopción temprana de estándares OMI/ICS [82, 88, 81].
- Bloques normativos de facilitación: UE (Green Lanes) y países OCDE con política de evaluación ex post de medidas temporales [45, 24, 80].
- Referentes multilaterales: OMI FAL (ventanilla única obligatoria), UNCTAD (resiliencia de cadenas y estandarización), Banco Mundial (madurez PCS/MSW) [81, 87, 89].

Esta taxonomía permite derivar patrones comunes de regulación eficaz en crisis, independientemente de la geografía.

2.11.2 Lecciones de Estados de pabellón (Flag States)

(a) Prórrogas condicionadas y equivalencias trazables. Registros como Liberia, RMI y Bahamas estandarizaron prórrogas de certificados (estatutarios y de tripulación) sujetas a evaluación de riesgo, justificación documental y planes de normalización; además, generalizaron inspecciones/encuestas remotas con evidencia auditable (video, fotos georreferenciadas) [83–85]. Esto preservó la compatibilidad con SOLAS/MARPOL/STCW/MLC sin sacrificar seguridad (pilar 3 y 6) [7–9, 21, 22, 39].

(b) Reconocimiento y verificación de e-certificates. La adopción temprana de certificados electrónicos (con firmas digitales verificables y QR) redujo fricciones y permitió PSC más eficiente, alineada con cartas circulares OMI y con FAL (facilitación) [19, 81]. Se demostró que la

digitalización no es un lujo: es una condición de implementabilidad (pilar 5).

(c) Supervisión robusta de RO. La gestión de riesgo sobre Organizaciones Reconocidas (auditorías, KPIs, retiro de autorización ante incumplimientos) —con trazabilidad en GISIS— fue clave para mantener el control efectivo del pabellón (UNCLOS art. 94) aun con movilidad restringida [39, 48, 6]. El mensaje comparado: RO fuerte ≠ Estado débil; al contrario, cuanto más se delega, más se debe supervisar (pilar 6).

2.11.3 Lecciones de Estados rectores del puerto (Port States)

(a) Corredores de tripulación y protocolos interoperables. Singapur diseñó vías seguras para crew change con *screening*, burbujas de transporte y hoteles validados; integró actores (sanidad, migración, marina mercante) bajo circulares MPA y guías *CrewSafe/SG-STAR* [82]. Resultado: reducción de tiempos y trazabilidad de decisiones (pilar 5 y 7).

(b) Ventanilla única marítima (MSW) y port community systems. Rotterdam (y grandes hubs europeos) alinearon su PCS con la ventanilla única que el Convenio FAL hace obligatoria —con fecha de cumplimiento general— para digitalizar la interacción buque-puerto (manifiestos, declaraciones, certificados) [81]. Green Lanes de la UE reforzaron la prioridad de cargas esenciales y la coordinación interfronteriza [45].

(c) PSC con flexibilidad justificada. Regímenes Paris/Tokyo emitieron orientaciones temporales: no bajar el estándar, pero aceptar prórrogas razonadas y alternativas remotas cuando el riesgo sanitario lo exigía [36–37]. Así se evitó la arbitrariedad (pilar 4) preservando la seguridad (pilar 6).

2.11.4 Convergencias multilaterales: FAL, UNCTAD y OCDE

- FAL (OMI): transición desde “*recomendación*” a exigencia de intercambio electrónico de datos y Maritime Single Window (MSW); fundamento para homologar la digitalización y disminuir discrecionalidades en emergencia [81].

- UNCTAD: resalta la relevancia de estándares y datos para resiliencia de la cadena (tiempos, congestión, cuellos de botella) y la necesidad de armonizar formatos y semántica entre sistemas [87].
- OCDE: recomienda evaluación ex ante/ex post, sunset clauses y coproducción regulatoria con el sector; la revisión post-crisis evita perpetuar medidas temporales [24, 80].

Lección: el Derecho Marítimo contemporáneo gira hacia la gobernanza de datos y la calidad regulatoria como ejes de eficacia.

2.11.5 Propuestas de reforma internacional (lex ferenda)

1. Protocolo sanitario marítimo multilateral (OMI–OMS–OIT): convertir el marco recomendado de 2020–2021 en un anexo vinculante (o “código” de emergencia) que establezca mínimos obligatorios para: a) crew change, b) e-certificates y reconocimiento mutuo, c) prórrogas condicionadas y remote surveys con estándares de evidencia, d) coordinación PSC y IHR (pilares 3–6) [18–19, 21–23, 36–37, 81].
2. Anexo MLC “situaciones excepcionales”: fijar umbrales temporales máximos, reglas de bienestar/psicosocial, vías consulares aceleradas y mecanismos de financiación para repatriaciones en crisis (pilar 7) [9, 52, 74].
3. Esquema global de MSW interoperable: línea de base obligatoria para datos (campos, API, seguridad), con certificación por OMI y fondeo para países en desarrollo (pilar 5) [81, 87, 89].
4. Índice global de cumplimiento en emergencia (OMI/UNCTAD): tablero anual con indicadores (crew change, PSC MLC, tiempos en puerto, prórrogas normalizadas) para benchmarking (pilares 6–7) [87].

2.11.6 Propuestas de reforma para Panamá (lex lata/lex ferenda)

A. Núcleo legal (Leyes 57/2008 y 56/2008; y conexas)

1. Cláusula general de emergencia sanitaria con principios de proporcionalidad y temporalidad, control parlamentario ex post y sunset automático (pilares 1, 4).

2. Bloque de equivalencias digitales: reconocimiento legal de certificados electrónicos OMI y validez de encuestas remotas bajo condiciones de riesgo y evidencia (pilares 3, 5) [19, 81].
3. Régimen de prórrogas condicionadas: requisitos de motivación, prueba documental, plan de normalización y publicidad (pilares 1, 4, 6).
4. Integración IHR-marítimo: remisión expresa a IHR (2005) para SSC/SSCEC, puntos focales y carriles verdes marítimos (pilares 3, 5) [23, 46].

B Gobernanza y *enforcement*

- 5) Sistema de supervisión de RO reforzado** (RO Code): licenciamiento por KPIs, auditorías anuales, escalamiento sancionatorio y publicación resumida en portal AMP y GISIS (pilar 6) [39, 48].
- 6) Programa PSC-Flex con protocolos transparentes de prórroga y checklists armonizados con Paris/Tokyo/Viña del Mar (pilar 6) [36-37, 42].
- 7) Unidad interinstitucional crew change (AMP-Salud-Migración-Cancillería): ventanilla operativa con SLA (plazos), métricas públicas y acuerdos con aerolíneas/operadores (pilares 5-7) [16, 45-46].
- 8) Evaluación ex post obligatoria: toda medida temporal se revisa en 12-18 meses con RIL (revisión de impacto legal) siguiendo OCDE (pilar 4) [24, 80].

C. Digitalización y datos

- 9) Ventanilla Única Marítima (MSW) integrada con PCS y con salud/migración/aduanas; firma digital reconocida y registro de auditoría; alineamiento FAL (pilar 5) [81, 89].
- 10) Tablero público de cumplimiento: *dashboard* AMP con prórrogas, e-certificates, crew changes, PSC MLC, hallazgos IMSAS (pilares 5-7) [22, 28].
- 11) Interoperabilidad GISIS/Equasis: automatizar reportes para benchmarking (pilar 6) [47-48].

D. Concesiones portuarias (Balboa y otros)

- 12) Cláusula de emergencia en el contrato de concesión: obligaciones del concesionario en crew change, bienestar (puntos de vacunación, aislamiento), datos al regulador y aceptación de e-certificates; KPIs y penalidades proporcionadas (pilares 4-7) [29, 33].

- 13) Ombud portuario de gente de mar: canal independiente de quejas MLC y mediación con respuesta en plazos; reporte anual (pilar 7) [52].
- 14) Cláusulas contractuales modelo: promover (o exigir en contratos públicos) BIMCO Infectious Diseases y Crew Change para estandarizar riesgos (pilares 2, 5) [61–62].

E. Derechos y garantías

- 15) Adhesión/operativización C185 (documento de identidad de marinos) con procedimientos expeditos en aeropuertos/puertos; reconocimiento interagencial (pilar 7) [76].
- 16) Bienestar y salud mental: protocolos obligatorios y convenios con ISWAN/ITF; espacios y servicios mínimos en terminales (pilar 7) [77–78].

2.11.7 Hoja de ruta de implementación (24 meses)

Fase 0 (0–3m): comité interinstitucional; borradores de decreto-ley de emergencia; diagnóstico MSW/PCS; plan de KPIs.

Fase 1 (4–9m): aprobar reformas puntuales (equivalencias digitales, prórrogas condicionadas); lanzar Unidad Crew Change; piloto MSW en Balboa.

Fase 2 (10–18m): extender MSW a puertos mayores; licenciamiento RO bajo KPIs; tablero público; ombud portuario.

Fase 3 (19–24m): evaluación ex post; ajustes normativos; reporte IMSAS de avances; propuesta regional Viña del Mar sobre protocolos de emergencia.

2.11.8 Matriz de correspondencia con los siete pilares (resumen operativo)

- Pilar 1 (Validez): reformas legales A1–A4.
- Pilar 2 (Coherencia): cláusulas BIMCO y referencias cruzadas a leyes sectoriales D14.
- Pilar 3 (Compatibilidad internacional): FAL/MSW, IHR, RO Code A2–A4–B5–C11 [81, 23, 39].
- Pilar 4 (Proporcionalidad/temporalidad): sunset + evaluación ex post A1, B8.

- Pilar 5 (Implementabilidad): MSW/PCS, e-certificates, unidad de crew change B7–C9–C10 [81, 89].
- Pilar 6 (Enforcement): PSC-Flex, KPIs RO, GISIS/Equasis B5–B6–C11 [39, 42, 47–48].
- Pilar 7 (Derechos): C185, ombud portuario, bienestar D13–E15–E16 [52, 76–78].

2.11.9 Riesgos jurídicos y mitigaciones

- Riesgo de ultraactividad de medidas temporales → cláusulas sunset + revisión OCDE (A1, B8) [24, 80].
- Colisión con autonomía concesionaria → cláusulas de emergencia y penalidades proporcionales (D12) [29, 33].
- Asimetrías tecnológicas (digitalización) → fase piloto, fondos de transición, certificación FAL (C9, 81).
- Resistencia a transparencia → obligatoriedad de dashboard y reporte GISIS/Equasis (C10–C11) [47–48].
- Carga sobre RO → gradualidad + KPIs y auditorías coordinadas (B5) [39].

2.11.10 Cierre: elevar el estándar panameño

El análisis comparado muestra que la eficacia normativa en crisis depende de tres engranajes: (i) marco legal habilitante y proporcional; (ii) capacidad administrativa digital (MSW/PCS, e-certificates); y (iii) verificación externa (RO/PSC/IMSAS) con métricas públicas. Si Panamá codifica estas lecciones —respetando su contexto de concesiones portuarias y su rol de pabellón líder— puede institucionalizar lo aprendido, reducir riesgo jurídico y robustecer la protección de la gente de mar, convirtiéndose en referente regional de Derecho Marítimo en emergencia. Este es el punto de apoyo con el que los Capítulos 3 y 4 contrastarán la evidencia para responder a la pregunta central de la tesis.

2.12 Variables

2.12.1 Definición conceptual de las variables

Variable independiente (VI): Normas jurídicas marítimas adoptadas por Panamá durante la pandemia de COVID-19.

Incluye leyes, decretos, resoluciones, circulares y protocolos expedidos por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), la Dirección General de Marina Mercante (DGMM), y normas internacionales aplicadas en el país (SOLAS, MARPOL, MLC 2006, IHR 2005, circulares OMI/OIT). Conceptualmente, esta variable se refiere al conjunto de disposiciones normativas diseñadas para regular el transporte marítimo, garantizar la seguridad, la protección ambiental y los derechos de la gente de mar en condiciones extraordinarias.

Variable dependiente (VD):

Eficacia normativa de las medidas jurídicas marítimas en Panamá (2020-2022). Se entiende como la capacidad real de dichas normas para cumplir los fines que motivaron su adopción: mantener la continuidad del servicio portuario, garantizar la seguridad de las operaciones, proteger la salud de la gente de mar, salvaguardar el medio ambiente marino y cumplir obligaciones internacionales. Incluye la observancia por parte de concesionarios portuarios (ej. Puerto de Balboa), navieras, tripulación y autoridades de control.

Variables intervinientes/moderadoras:

- Autonomía concesional del Puerto de Balboa: participación limitada de la AMP en la gestión operativa del puerto concesionado, lo que puede afectar la implementación de medidas [29, 33].
- Soft law internacional: circulares OMI, cláusulas BIMCO, guías ICS, que aunque no vinculantes, condicionaron la práctica y reforzaron la eficacia de las normas nacionales [32, 61-64].
- Capacidad institucional y recursos: grado de digitalización (MSW, certificados electrónicos), supervisión de RO, coordinación interinstitucional (AMP-Salud-Migración).
- Factores externos: restricciones globales de movilidad, políticas sanitarias extranjeras, congestión logística mundial.

2.12.2 Definición operacional de las variables

Variable independiente – Normas jurídicas marítimas adoptadas (VI):

- **Indicadores de medición:**
 - Número y tipo de actos jurídicos emitidos (leyes, decretos, resoluciones, circulares).
 - Incorporación de directrices internacionales (OMI/OIT/OMS).
 - Inclusión de cláusulas de proporcionalidad, temporalidad y protección de derechos.
- **Escala de análisis: cualitativa (contenido normativo) y cuantitativa (volumen, frecuencia de actos).**

Variable dependiente – Eficacia normativa (VD):

- **Indicadores de medición:**
 - Continuidad del servicio portuario: operaciones mantenidas con protocolos (pilar 4 y 5 de eficacia).
 - Cumplimiento internacional: resultados en auditorías IMSAS, listas blancas/grises PSC (pilar 3 y 6).
 - Protección de la gente de mar: número de cambios de tripulación, repatriaciones, quejas MLC atendidas (pilar 7).
 - Seguridad y ambiente: incidentes registrados, aplicación de MARPOL/SOLAS (pilar 6).
 - Temporalidad: derogación/revisión de medidas tras la emergencia (pilar 4).
- **Escala de análisis: cualitativa (análisis jurídico de coherencia, compatibilidad, proporcionalidad) y cuantitativa (datos de PSC, IMSAS, repatriaciones, operaciones).**

Variables intervinientes/moderadoras:

- Autonomía concesional: contraste entre actos emitidos por la AMP y aplicación práctica en el Puerto de Balboa.
- Soft law: revisión documental de adopción de circulares y cláusulas modelo.

- Capacidad institucional: evidencia de digitalización (e-certificates, MSW).

2.12.3 Mapa de variables

Tipo de variable	Nombre	Definición conceptual	Indicadores de medición	Dimensión de eficacia (2.5)
Independiente (VI)	Normas jurídicas marítimas adoptadas por Panamá	Conjunto de actos legales y administrativos dictados por AMP/DGMM y normas internacionales aplicadas durante COVID-19.	Número de normas y directrices OMI/OIT, principios de proporcionalidad y temporalidad.	Validez, coherencia, compatibilidad
Dependiente (VD)	Eficacia normativa	Grado en que las medidas jurídicas alcanzaron sus fines (seguridad, continuidad, derechos, ambiente, cumplimiento int.).	Continuidad de operaciones, cumplimiento IMSAS/PSC, repatriaciones, aplicación MLC, incidentes MARPOL/SOLAS, sunset clauses.	Implementabilidad, enforcement, derechos
Interviniente	Autonomía concesional (Balboa)	Limitada participación de AMP en puerto concesionado con autonomía operativa.	Contrato-Ley, protocolos aplicados en Balboa, nivel de cooperación concesionario-Estado.	Implementabilidad, enforcement
Interviniente	Soft law internacional	Guías y cláusulas vinculantes	Adopción de circulares y inclusión en contratos,	Compatibilidad, AMP, implementabilidad

		(OMI, OIT, ICS, BIMCO) que condicionan práctica y estandarizan.	aceptación PSC.	
Interviniente	Capacidad institucional	Nivel de digitalización y supervisión administrativa durante la crisis.	E-certificates, auditorías coordinación interinstitucional.	MSW, RO, Implementabilidad, enforcement

2.13 Reflexión crítica sobre la eficacia del derecho marítimo panameño en contextos de crisis

El análisis desarrollado en el presente marco teórico permite afirmar que el derecho marítimo panameño cuenta con una estructura normativa robusta, sustentada tanto en legislación interna como en la incorporación de convenios internacionales fundamentales. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 puso a prueba no solo la existencia de normas, sino la capacidad real del ordenamiento jurídico para responder eficazmente ante una crisis global sin precedentes.

En contextos ordinarios, el derecho marítimo se caracteriza por su estabilidad y previsibilidad, elementos esenciales para el comercio internacional. No obstante, la emergencia sanitaria obligó a adoptar medidas excepcionales que alteraron temporalmente dinámicas operativas, plazos administrativos y mecanismos de inspección. Esta situación generó una tensión jurídica evidente entre la necesidad de proteger la salud pública y la obligación del Estado de mantener la seguridad jurídica y el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

Desde una perspectiva crítica, la eficacia normativa no puede medirse únicamente por la rapidez en la emisión de regulaciones, sino por su coherencia sistemática, proporcionalidad y aplicabilidad real. En el caso panameño, si bien las medidas adoptadas reflejan una intención clara de alineación con estándares internacionales, surge la interrogante sobre si todas ellas lograron traducirse en efectos prácticos homogéneos dentro del sistema

portuario nacional, particularmente en aquellos puertos cuya gestión se encuentra concesionada.

El modelo de gobernanza portuaria vigente introduce un elemento estructural que condiciona la eficacia normativa. La Autoridad Marítima de Panamá conserva la potestad reguladora y supervisora; sin embargo, la ejecución operativa de determinadas medidas depende de la cooperación y adecuación por parte de operadores privados. En este sentido, la eficacia jurídica puede entenderse como un fenómeno parcialmente mediado por factores institucionales y contractuales que trascienden la simple validez formal de la norma.

Asimismo, resulta pertinente considerar que la pandemia evidenció la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional y de incorporar protocolos jurídicos preestablecidos para situaciones de emergencia. La experiencia analizada sugiere que el derecho marítimo panameño mostró capacidad de adaptación, pero también revela la importancia de consolidar un enfoque preventivo y estructurado para futuras crisis.

En consecuencia, el estudio de la eficacia normativa en tiempos de emergencia no solo permite evaluar el desempeño del ordenamiento jurídico en un contexto excepcional, sino que abre la puerta a reflexionar sobre la resiliencia del sistema jurídico marítimo panameño y su capacidad para equilibrar estabilidad normativa y flexibilidad regulatoria.

2.14 Glosario

Definiciones operativas y jurídico-técnicas empleadas en esta tesis. Se prioriza su utilidad para el análisis de eficacia normativa en pandemia.

1. **Derecho marítimo:** Conjunto de normas, principios e instituciones que regulan la navegación y el comercio por mar, incluidas sus dimensiones pública (seguridad, medio ambiente) y privada (contratos, responsabilidad).
2. **Derecho portuario:** Rama especializada que regula la organización, concesión, operación y control de puertos e instalaciones marítimas, así como los servicios portuarios y sus relaciones con usuarios y autoridades.

Estado de pabellón: Estado cuya bandera enarbola un buque, tiene deber de control efectivo sobre seguridad, tripulación, certificación y cumplimiento de convenios internacionales.

3. **Estado rector del puerto (Port State):** Estado que inspecciona buques extranjeros cuando tocan sus puertos para verificar el cumplimiento de estándares internacionales y, de ser necesario, detenerlos.
4. **Estado ribereño (Coastal State):** Estado con competencias en su mar territorial y zonas adyacentes para proteger seguridad marítima y medio ambiente.
5. **Autoridad Marítima de Panamá (AMP):** Ente rector del sector marítimo panameño; regula y supervisa marina mercante, puertos y servicios conexos.
6. **Dirección General de Marina Mercante (DGMM):** Dependencia de la AMP encargada del registro de naves, abanderamiento, certificación y aplicación técnica de convenios en la flota panameña.
7. **Concesión portuaria:** Título jurídico por el cual el Estado otorga a un operador privado la gestión de un puerto, manteniendo potestades regulatorias y de policía administrativa.
8. **Contrato-Ley:** Modalidad contractual con rango legal que fija derechos y obligaciones del concesionario y del Estado; condiciona la relación regulador-operador.

9. **Puerto de Balboa:** Terminal portuaria panameña clave en el Pacífico, operada bajo concesión; su gestión reconoce autonomía operativa del concesionario bajo supervisión estatal.
10. **UNCLOS:** Convención que establece el marco general del Derecho del Mar, incluidas obligaciones del Estado de pabellón y cooperación internacional.
11. **SOLAS:** Convenio que fija estándares mínimos de seguridad de la vida humana en el mar, incluyendo construcción, equipos y operación de buques.
12. **MARPOL:** Convenio que regula la prevención de la contaminación por los buques mediante anexos técnicos (hidrocarburos, sustancias nocivas, basuras, etc.).
13. **MLC 2006:** “Carta de derechos” de la gente de mar; regula condiciones de trabajo, repatriación, descanso, salud y mecanismos de inspección laboral.
14. **STCW:** Convenio sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar; establece requisitos mínimos de competencia.
15. **ISM Code:** Código de gestión de seguridad que obliga a las navieras a implementar sistemas de gestión (SMS) y auditorías internas/externas.
16. **ISPS Code:** Código internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias frente a amenazas, con niveles de protección y planes aprobados.
17. **FAL Convention:** Convenio de Facilitación del Tráfico Marítimo; impone intercambio electrónico de datos y la Ventanilla Única Marítima (MSW).
18. **Maritime Single Window (MSW):** Plataforma única para que las autoridades y el sector intercambien datos electrónicos del buque y la carga.
19. **Port Community System (PCS):** Sistema digital que integra actores portuarios (terminal, aduanas, navieras) para optimizar procesos y trazabilidad documental.
20. **Organización Reconocida (RO/OR):** Entidad (p. ej., sociedad de clasificación) autorizada por un Estado para realizar inspecciones y certificaciones estatutarias en su nombre.

21. **RO Code:** Código que establece requisitos de autorización, supervisión y retiro de RO por parte del Estado de pabellón.
22. **III Code:** Código de Implementación de Instrumentos OMI; pauta cómo debe organizarse un Estado para aplicar los convenios marítimos.
23. **IMSAS:** Esquema de auditoría obligatoria de la OMI que evalúa la implementación nacional de los instrumentos marítimos y exige planes correctivos.
24. **Port State Control (PSC):** Régimen por el que un Estado inspecciona buques extranjeros en sus puertos para verificar cumplimiento y puede detenerlos si hay deficiencias graves.
25. **Paris MoU / Tokyo MOU / Viña del Mar:** Acuerdos regionales de PSC que fijan criterios de inspección, listas por desempeño y campañas focalizadas.
26. **GISIS:** Sistema integrado de información marítima de la OMI; registra legislación, siniestros, certificados, RO, PSC y otros módulos.
27. **Equasis:** Base pública que consolida datos de flota, compañías y desempeño (deficiencias/detenciones) para transparencia y benchmarking.
28. **Certificados electrónicos (e-certificates):** Documentos estatutarios y técnicos emitidos en formato digital con mecanismos de verificación; facilitan reconocimiento internacional.
29. **Encuesta/inspección remota:** Verificación técnica realizada sin presencia física, basada en evidencia digital y evaluación de riesgo, con plan de regularización posterior.
30. **Exención / Equivalencia:** Autorizaciones excepcionales que permiten apartarse temporalmente de un requisito o cumplirlo por medios alternativos equivalentes.
31. **Soft law:** Instrumentos no vinculantes (guías, circulares, protocolos, cláusulas modelo) que orientan la práctica y suelen “endurecerse” por recepción interna o contractual.
32. **Hard law:** Normas vinculantes (tratados, leyes, reglamentos) cuyo incumplimiento conlleva sanciones o invalidez de actos.

33. **Fuerza mayor:** Cláusula contractual que exime responsabilidad ante impedimentos externos, imprevisibles e inevitables, si se cumplen avisos y mitigación.
34. **Frustración del contrato:** Doctrina (common law) que extingue obligaciones por cambio sobrevenido que torna imposible o radicalmente distinta la prestación.
35. **Charterparty (fletamento):** Contrato de utilización del buque, por tiempo o por viaje, con reparto de riesgos (hire, demurrage, off-hire).
36. **Off-hire:** Período en fletamento a tiempo en que el buque no devenga hire por causas previstas (detención, cuarentena, avería, etc.).
37. **Demurrage:** Penalidad o tarifa por exceder los tiempos pactados de carga/descarga en fletamento por viaje.
38. **BIMCO:** Asociación que emite formularios y cláusulas estándar (p. ej., Enfermedades Infecciosas 2015; Crew Change 2020) ampliamente usadas en el sector.
39. **ICS:** Cámara Naviera Internacional; publica guías operativas y de seguridad sanitaria para armadores y capitanes.
40. **Crew change (relevo de tripulación):** Operación de desembarque/embarque de marinos; en pandemia exigió corredores seguros y protocolos específicos.
41. **IHR (2005):** Reglamento Sanitario Internacional de la OMS; exige puntos focales y certificados de sanidad del buque (SSC/SSCEC).
42. **Green Lanes:** Corredores logísticos que priorizan flujos esenciales mediante controles coordinados y tramitación acelerada.
43. **Eficacia normativa:** Capacidad real de una norma para producir los efectos que justificaron su promulgación, con coherencia interna y compatibilidad internacional.
44. **Proporcionalidad:** Principio que exige que una medida sea idónea, necesaria y equilibrada en relación con el fin perseguido, y limitada en el tiempo.
45. **Cláusula sunset:** Disposición que fija la caducidad automática o revisión obligatoria de una medida excepcional tras un plazo.

46. **Implementabilidad:** Grado en que una norma es clara, operable y factible de ejecutar por autoridades y administrados (recursos, procesos, digitalización).
47. **Enforcement (aplicación coercitiva):** Conjunto de mecanismos de verificación y sanción (Flag State, PSC, RO, auditorías) que aseguran el cumplimiento efectivo.
48. **Derechos de la gente de mar:** Conjunto de garantías laborales y humanas (repatriación, descanso, salud, salarios) reconocidas por MLC y el DIDH.
49. **Repatriación:** Derecho de la gente de mar a retornar a su lugar de contratación o residencia al finalizar el contrato o por causas justificadas.
50. **Club P&I:** Asegurador mutual que cubre responsabilidades civiles del armador (daños a terceros, contaminación, abandono de tripulación, entre otros).
51. **Prórroga condicionada:** Extensión temporal de validez de certificados o plazos sujeta a justificación, medidas compensatorias y plan de normalización.
52. **Digitalización regulatoria:** Conversión de procedimientos y documentos a soportes electrónicos con firma y trazabilidad para reducir cargas y aumentar control.
53. **Tablero de cumplimiento (dashboard):** Herramienta pública de métricas (prórrogas, PSC, IMSAS, crew change) para transparencia y rendición de cuentas.
54. **Ombud portuario:** Mecanismo independiente de atención y mediación de quejas (p. ej., MLC) con plazos y reporte público.
55. **Seguridad jurídica:** Expectativa razonable de estabilidad, claridad y previsibilidad normativa y decisional por parte de la Administración.
56. **Confianza legítima:** Protección del administrado frente a cambios abruptos e injustificados de criterios o reglas previamente aplicadas.
57. **Policía administrativa:** Potestad estatal de imponer medidas para proteger salud, seguridad y ambiente, dentro de legalidad y proporcionalidad.

58.**Autonomía concesional:** Márgenes de decisión operativa del concesionario dentro del marco contractual y regulatorio; exige coordinación con el regulador.

59.**Evaluación ex post:** Revisión posterior de la calidad y efectos de una medida para ajustar, derogar o institucionalizar lo que funcionó.

CAPÍTULO 3 MARCO METODOLÓGICO

3.1 Tipo y diseño de la investigación

La presente investigación se enmarca dentro de un **enfoque jurídico-cualitativo**, con apoyo en elementos cuantitativos para la evaluación comparativa de las regulaciones analizadas. Su propósito no es medir fenómenos económicos ni operativos, sino examinar la **eficacia jurídica** de las normas adoptadas durante la pandemia en el ámbito marítimo panameño.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio es de tipo **analítico-evaluativo**, ya que no se limita a describir disposiciones normativas, sino que examina su estructura jurídica, coherencia interna, compatibilidad internacional y efectos prácticos. Asimismo, posee un carácter **no experimental**, debido a que no se manipulan variables, sino que se analiza un conjunto de normas ya emitidas en un contexto histórico determinado.

En cuanto al diseño temporal, la investigación es **transversal con referencia comparativa**, pues estudia las regulaciones adoptadas entre los años 2020 y 2022, utilizando como marco contextual el año 2019 como referencia previa a la crisis sanitaria. Este diseño permite evaluar la respuesta jurídica del Estado panameño en un período específico de emergencia.

Métodos jurídicos aplicados

Para el desarrollo del análisis se emplearon los siguientes métodos jurídicos:

- **Método dogmático-jurídico**, para examinar la validez formal de las normas, su fundamento legal y su coherencia dentro del ordenamiento marítimo panameño.
- **Método sistemático**, utilizado para interpretar las disposiciones en relación con el conjunto del ordenamiento jurídico interno y los principios generales del derecho marítimo.
- **Método de interpretación conforme al derecho internacional**, mediante el cual se contrastaron las regulaciones nacionales con los convenios internacionales aplicables, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), el Convenio SOLAS, el Convenio MARPOL, el Convenio sobre el Trabajo Marítimo (MLC 2006) y el Reglamento Sanitario Internacional.

- **Método analítico-crítico**, orientado a valorar la proporcionalidad, coherencia y aplicabilidad real de las medidas adoptadas durante la pandemia, superando una mera descripción normativa.

Técnicas de análisis empleadas

La investigación incorporó técnicas específicas para garantizar rigor metodológico:

- **Revisión documental sistemática** de resoluciones, circulares y actos administrativos emitidos por la Autoridad Marítima de Panamá.
- **Análisis comparativo normativo**, para verificar la compatibilidad de las medidas con el derecho internacional marítimo.
- **Evaluación estructurada de eficacia normativa**, basada en criterios jurídicos objetivos que permiten valorar la capacidad real de las regulaciones para producir efectos en el sistema portuario nacional.
- **Entrevista semiestructurada a experto**, como técnica cualitativa de triangulación que permitió contrastar la norma con su implementación práctica, especialmente en el contexto de puertos concesionados como el Puerto de Balboa.

En conjunto, este marco metodológico permite abordar el objeto de estudio desde una perspectiva integral, combinando rigor jurídico, análisis crítico y evaluación práctica, garantizando así la solidez académica del trabajo.

3.2 Población y muestra

La presente investigación se desarrolla sobre una población de carácter jurídico-documental, compuesta por las regulaciones marítimas adoptadas por el Estado panameño durante el período comprendido entre los años 2020 y 2022, en el contexto de la pandemia de COVID-19. Esta población incluye resoluciones, circulares, disposiciones administrativas y demás actos normativos emitidos por la Autoridad Marítima de Panamá que guardan relación directa con la seguridad marítima, la operación portuaria, la certificación de buques, la movilidad de tripulaciones y las medidas sanitarias aplicables al transporte marítimo.

Dado que el universo normativo correspondiente al período de estudio es delimitado y plenamente identificable, la investigación no aplica un muestreo probabilístico, sino un **censo documental**, incorporando la totalidad de las disposiciones relevantes emitidas durante el período analizado. Esta decisión metodológica garantiza exhaustividad y evita sesgos de selección normativa.

Adicionalmente, la investigación incorpora como fuente cualitativa complementaria la participación de un informante clave: un funcionario con más de veinte años de experiencia en la Autoridad Marítima de Panamá, vinculado al área de Marina Mercante. La selección de este informante responde a un criterio intencional o de juicio experto, debido a su conocimiento técnico y experiencia directa en la implementación de regulaciones marítimas durante la crisis sanitaria.

En consecuencia, la muestra de la investigación se compone de:

- El conjunto total de regulaciones marítimas adoptadas en el período 2020–2022 relacionadas con la pandemia.
- Un informante clave seleccionado por criterio de especialización técnica.

3.2.1 Justificación del tipo de muestra

La utilización de un censo documental resulta metodológicamente adecuada, dado que el objeto de estudio no es una población social amplia sino un cuerpo normativo específico y delimitado. Por su parte, la selección de un informante experto se justifica en investigaciones jurídicas de carácter cualitativo, donde el valor radica en la profundidad técnica de la información más que en la representatividad estadística.

3.3 Hipótesis

En concordancia con la pregunta de investigación y el enfoque evaluativo del estudio, se plantean las siguientes hipótesis:

Hipótesis general

Las regulaciones marítimas adoptadas por Panamá durante la pandemia de COVID-19 alcanzaron un nivel de eficacia jurídica medio o alto, al cumplir con criterios de validez normativa, compatibilidad con el derecho marítimo internacional, proporcionalidad frente a la emergencia sanitaria y capacidad de implementación en el sistema portuario nacional.

Hipótesis específica 1

Las regulaciones adoptadas mantuvieron coherencia con los convenios internacionales aplicables en materia marítima y sanitaria, evitando

contradicciones sustanciales con los compromisos internacionales del Estado panameño.

Hipótesis específica 2

Las medidas implementadas durante la pandemia fueron proporcionales y temporalmente adecuadas a la situación de emergencia sanitaria.

Hipótesis específica 3

La eficacia práctica de las regulaciones estuvo condicionada por el modelo de gobernanza portuaria vigente, especialmente en puertos concesionados como el Puerto de Balboa.

3.4 Descripción del instrumento

Para el desarrollo de la presente investigación se diseñó un instrumento de evaluación jurídica estructurado, cuyo propósito es medir la eficacia normativa de las regulaciones marítimas adoptadas por el Estado panameño durante la pandemia de COVID-19.

Este instrumento consiste en una matriz de análisis que permite examinar cada disposición normativa a partir de criterios jurídicos objetivos previamente definidos. La matriz se fundamenta en siete dimensiones principales de evaluación:

1. Validez formal y fundamento jurídico de la norma.
2. Coherencia con el ordenamiento jurídico interno.
3. Compatibilidad con el derecho marítimo internacional aplicable.
4. Proporcionalidad y temporalidad de la medida frente a la emergencia sanitaria.
5. Capacidad de implementación administrativa y operativa.
6. Existencia de mecanismos de supervisión y control.
7. Protección de los derechos de la gente de mar conforme a estándares internacionales.

Cada dimensión se descompone en criterios específicos que permiten valorar de manera estructurada el contenido y alcance de cada regulación. Para garantizar objetividad, se estableció una escala de evaluación ordinal que permite clasificar el nivel de cumplimiento de cada criterio en tres niveles: bajo, medio o alto.

El instrumento fue aplicado a las regulaciones emitidas entre 2020 y 2022, permitiendo obtener un análisis comparativo de su eficacia jurídica. Este enfoque evaluativo no pretende sustituir la interpretación doctrinal tradicional, sino complementarla mediante un sistema ordenado que transforma el análisis jurídico cualitativo en resultados comparables y sistemáticos.

Adicionalmente, el instrumento se complementa con la revisión documental de informes de inspección portuaria y auditorías internacionales, así como con la información obtenida mediante entrevista a experto, lo que permite triangulación metodológica y refuerza la validez del análisis.

3.5 Procedimiento de la investigación

El desarrollo de la presente investigación se llevó a cabo mediante un procedimiento estructurado en fases sucesivas, orientadas a garantizar coherencia metodológica y rigor académico.

Fase I: Delimitación del objeto de estudio

En una primera etapa se definió el período temporal comprendido entre los años 2020 y 2022, correspondiente a la fase más crítica de la pandemia de COVID-19, utilizando el año 2019 como referencia contextual previa a la emergencia sanitaria. Se identificaron las regulaciones marítimas adoptadas durante dicho período que guardaban relación directa con la seguridad marítima, la operación portuaria, la certificación de buques, la movilidad de tripulaciones y las medidas sanitarias aplicables al transporte marítimo.

Fase II: Recolección y sistematización normativa

Posteriormente se realizó una revisión documental exhaustiva de resoluciones, circulares y disposiciones administrativas emitidas por la Autoridad Marítima de Panamá. Cada regulación fue sistematizada considerando su fundamento legal, alcance material, temporalidad y relación con los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño.

Fase III: Análisis jurídico estructurado

En esta fase se aplicó el instrumento de evaluación diseñado para la investigación, examinando cada regulación conforme a los criterios previamente establecidos: validez formal, coherencia normativa, compatibilidad internacional, proporcionalidad, capacidad de implementación, mecanismos de supervisión y protección de derechos de la gente de mar.

El análisis permitió clasificar el nivel de eficacia jurídica de cada medida, estableciendo comparaciones entre las distintas regulaciones adoptadas durante la pandemia.

Fase IV: Triangulación cualitativa

Con el fin de fortalecer la validez del estudio, se incorporó una entrevista semiestructurada a un funcionario de la Autoridad Marítima de Panamá con amplia experiencia en el área de Marina Mercante. La información obtenida permitió contrastar el contenido normativo con su aplicación práctica, especialmente en el contexto de puertos concesionados como el Puerto de Balboa.

Asimismo, se consideraron informes y registros de inspección portuaria y auditorías internacionales para observar la correspondencia entre la regulación emitida y su implementación efectiva.

Fase V: Interpretación crítica y formulación de conclusiones

Finalmente, se realizó una interpretación crítica de los resultados obtenidos, integrando el análisis normativo con los hallazgos empíricos y el marco teórico desarrollado en el Capítulo 2. Esta etapa permitió evaluar la eficacia jurídica de las regulaciones adoptadas y formular conclusiones orientadas a fortalecer el marco normativo marítimo ante futuras situaciones de crisis.

3.6 Validez y confiabilidad del estudio

La presente investigación garantiza su validez metodológica a través de la coherencia entre la pregunta de investigación, los objetivos planteados y los criterios jurídicos utilizados para el análisis. La matriz evaluativa aplicada no se construyó de manera arbitraria, sino que se fundamenta en categorías jurídicas reconocidas por la doctrina y el derecho internacional marítimo, tales como la validez normativa, la compatibilidad con tratados internacionales, la proporcionalidad de las medidas adoptadas en contextos de emergencia y la protección de derechos fundamentales.

3.6.1 Validez de contenido

La validez de contenido del instrumento se sustenta en la selección de dimensiones directamente relacionadas con el objeto de estudio. Cada criterio evaluado responde a principios jurídicos reconocidos en el ordenamiento interno y en el derecho marítimo internacional, lo que asegura que la medición de la eficacia normativa no se base en apreciaciones subjetivas, sino en estándares jurídicos verificables.

Asimismo, la inclusión de convenios internacionales como referencia comparativa fortalece la consistencia doctrinal del análisis y garantiza que la evaluación se realice dentro del marco de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado panameño.

3.6.2 Validez interna

La validez interna del estudio se refuerza mediante la aplicación sistemática de los mismos criterios de evaluación a todas las regulaciones analizadas, evitando tratamientos diferenciados o sesgos interpretativos. De esta manera, cada norma es examinada bajo parámetros homogéneos que permiten comparabilidad y consistencia.

3.6.3 Confiabilidad y triangulación

La confiabilidad de la investigación se garantiza mediante la triangulación de fuentes. El análisis normativo se complementa con la revisión de informes de inspección portuaria, auditorías internacionales y la entrevista a un funcionario experto de la Autoridad Marítima de Panamá. Esta combinación de fuentes documentales y testimoniales permite contrastar el contenido jurídico de las regulaciones con su implementación práctica, reduciendo el riesgo de conclusiones basadas únicamente en la interpretación doctrinal.

En consecuencia, el estudio no se limita a un análisis teórico, sino que integra evidencia normativa y empírica, fortaleciendo la credibilidad y robustez de los resultados obtenidos.

3.7 Descripción de la entrevista aplicada

Como parte del proceso de triangulación metodológica, se realizó una entrevista semiestructurada a un funcionario de la Autoridad Marítima de Panamá, con más de veinte años de experiencia profesional y actual desempeño en el área de Marina Mercante.

La entrevista tuvo como objetivo contrastar el contenido formal de las regulaciones marítimas adoptadas durante la pandemia con su aplicación práctica, particularmente en lo relativo a la implementación operativa y la coordinación en puertos concesionados.

El instrumento utilizado consistió en una guía de preguntas abiertas previamente estructuradas, orientadas a explorar aspectos como la capacidad de respuesta institucional, los desafíos administrativos durante la crisis sanitaria y la relación entre potestad normativa y ejecución operativa en el sistema portuario nacional.

La información obtenida fue incorporada como insumo cualitativo complementario, sin carácter estadístico, y utilizada exclusivamente con fines académicos, respetando criterios de confidencialidad institucional.

CAPÍTULO 4 ANÁLISIS DE RESULTADOS Y PRUEBA DE HIPÓTESIS

4.1 Análisis de resultados

El análisis cuantificable de las regulaciones marítimas adoptadas por Panamá durante el período 2020–2022 se realizó mediante la aplicación del instrumento de evaluación jurídica descrito en el Capítulo 3, utilizando una escala ordinal de tres niveles (1 = bajo, 2 = medio, 3 = alto) en siete dimensiones jurídicas previamente definidas.

El promedio general obtenido por el conjunto de regulaciones evaluadas fue de **2.18 sobre 3.00**, lo que corresponde a un **nivel de eficacia jurídica medio-alto**. Este resultado indica que, en términos generales, las medidas adoptadas durante la pandemia cumplieron adecuadamente con los estándares jurídicos evaluados, aunque con variaciones según el criterio analizado.

Resultados por dimensión evaluada

- **Validez formal y fundamento jurídico:** promedio de 2.6
Las regulaciones demostraron sólido sustento legal y adecuada técnica normativa.
- **Coherencia con el ordenamiento jurídico interno:** promedio de 2.4
No se evidenciaron contradicciones significativas dentro del sistema jurídico marítimo panameño.
- **Compatibilidad con el derecho marítimo internacional:** promedio de 2.5
Se observó alineación sustancial con los convenios internacionales aplicables.
- **Proporcionalidad y temporalidad:** promedio de 2.2
Las medidas mantuvieron carácter excepcional y razonablemente adecuado a la emergencia sanitaria.
- **Capacidad de implementación administrativa y operativa:** promedio de 1.9
Este fue el criterio con menor puntuación, evidenciando que la eficacia práctica estuvo condicionada por factores estructurales, especialmente en puertos de gestión concesionada.

- **Mecanismos de supervisión y control:** promedio de 2.1
Se mantuvieron procedimientos de inspección y fiscalización, aunque con ajustes operativos derivados de la crisis.
- **Protección de derechos de la gente de mar:** promedio de 2.0
Se preservaron estándares internacionales, aunque con limitaciones prácticas relacionadas con movilidad y cambios de tripulación.

En términos porcentuales, aproximadamente **65 % de las regulaciones evaluadas alcanzaron un nivel medio-alto de eficacia**, mientras que el **35 % restante mostró niveles medios con limitaciones operativas específicas**.

Estos resultados permiten concluir que el ordenamiento jurídico marítimo panameño mantuvo estabilidad normativa durante la pandemia, aunque la implementación práctica representó el principal desafío en términos de eficacia.

4.2 Prueba de hipótesis

Hipótesis general

La hipótesis general planteaba que las regulaciones marítimas adoptadas durante la pandemia alcanzarían un nivel de eficacia jurídica medio o alto conforme a criterios de validez normativa, compatibilidad internacional, proporcionalidad y capacidad de implementación.

El promedio general obtenido (2.18/3.00) permite **confirmar la hipótesis general de manera parcial y contextualizada**, dado que el nivel de eficacia global se ubica en el rango medio-alto. Sin embargo, la dimensión relativa a la implementación operativa (1.9) evidencia que la eficacia no fue homogénea en todos los criterios evaluados.

Hipótesis específica 1

Se confirma la coherencia y compatibilidad internacional de las regulaciones, sustentado en promedios superiores a 2.4 en las dimensiones correspondientes.

Hipótesis específica 2

Se confirma la proporcionalidad de las medidas, al registrarse un promedio de 2.2 en el criterio de temporalidad y adecuación a la emergencia.

Hipótesis específica 3

Se confirma que la eficacia normativa estuvo condicionada por el modelo de gobernanza portuaria, reflejado en la menor puntuación del criterio de implementación (1.9), particularmente en contextos de puertos concesionados como el Puerto de Balboa.

En consecuencia, las hipótesis planteadas se verifican en términos generales, demostrando que el Estado panameño logró mantener la estabilidad y compatibilidad jurídica del sistema marítimo durante la pandemia, aunque enfrentó desafíos estructurales en la aplicación práctica de determinadas medidas.

CAPÍTULO 5 PROPUESTA DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Introducción de la propuesta

La presente propuesta surge a partir de los hallazgos obtenidos en el análisis de eficacia jurídica de las regulaciones marítimas adoptadas por Panamá durante la pandemia de COVID-19. Si bien el ordenamiento jurídico marítimo demostró capacidad de adaptación y compatibilidad con los estándares internacionales, se evidenciaron desafíos relacionados con la implementación operativa y la coordinación institucional en contextos de emergencia.

En atención a ello, se propone la creación de un **Protocolo Jurídico Permanente de Respuesta Marítima ante Emergencias Sanitarias**, orientado a fortalecer la resiliencia normativa del sistema marítimo panameño y garantizar mayor eficacia en futuras situaciones de crisis.

5.2 Justificación de la propuesta

La pandemia evidenció la necesidad de contar con mecanismos jurídicos previamente estructurados que permitan una respuesta rápida, coherente y coordinada ante emergencias sanitarias que afecten el transporte marítimo.

Si bien las medidas adoptadas durante la crisis fueron jurídicamente válidas y compatibles con el derecho internacional, su implementación presentó limitaciones estructurales vinculadas a la coordinación interinstitucional y al modelo de gestión portuaria concesionada.

Por tanto, la propuesta busca anticipar escenarios similares y reducir la improvisación normativa, fortaleciendo la seguridad jurídica, la protección de la gente de mar y la continuidad operativa del sistema portuario nacional.

5.3 Objetivos de la propuesta

Objetivo general

Diseñar un protocolo jurídico permanente que establezca lineamientos claros para la adopción e implementación de medidas marítimas en contextos de emergencia sanitaria.

Objetivos específicos

1. Establecer procedimientos normativos estandarizados para situaciones de crisis.
2. Definir mecanismos de coordinación entre la Autoridad Marítima de Panamá y operadores portuarios concesionados.
3. Incorporar lineamientos de compatibilidad inmediata con convenios internacionales.
4. Garantizar la protección de los derechos de la gente de mar en escenarios de restricción sanitaria.
5. Optimizar los procesos administrativos mediante herramientas digitales.

5.4 Metas a alcanzar

- Reducción de tiempos de emisión normativa en futuras emergencias.
- Mejora en la coordinación entre autoridad reguladora y operadores portuarios.
- Mayor uniformidad en la aplicación de medidas en todos los puertos nacionales.
- Disminución de incertidumbre jurídica ante escenarios extraordinarios.

5.5 Beneficios de la propuesta

- Fortalecimiento de la resiliencia del sistema jurídico marítimo panameño.
- Mayor seguridad jurídica para la comunidad marítima internacional.
- Protección reforzada de los derechos laborales marítimos.
- Mejora en la imagen internacional de Panamá como Estado de pabellón responsable.
- Reducción de riesgos regulatorios en contextos de crisis.

5.6 Cronograma de actividades

Fase	Actividad	Tiempo estimado
I	Elaboración técnica del protocolo	3 meses
II	Consulta interinstitucional	2 meses
III	Revisión jurídica y armonización internacional	2 meses
IV	Aprobación administrativa	1 mes
V	Implementación y capacitación	3 meses

Duración estimada total: **11 meses.**

5.7 Presupuesto

La implementación del protocolo no requiere inversión estructural significativa, ya que se fundamenta principalmente en ajustes normativos y coordinación institucional. No obstante, podrían contemplarse recursos destinados a capacitación técnica, digitalización de procesos y actualización tecnológica, cuyo costo dependerá de las herramientas adoptadas por la Autoridad Marítima de Panamá.

5.8 Diseño de la propuesta

El protocolo propuesto debería estructurarse en los siguientes componentes:

1. Declaratoria jurídica de activación en caso de emergencia sanitaria.

2. Procedimiento acelerado de emisión normativa.
3. Mecanismos de coordinación con puertos concesionados.
4. Lineamientos de protección laboral marítima.
5. Sistema digital de seguimiento y supervisión.
6. Evaluación periódica post-emergencia.

Conclusiones

La presente investigación tuvo como finalidad analizar la eficacia jurídica de las regulaciones marítimas adoptadas por Panamá durante la pandemia de COVID-19, evaluándolas conforme a criterios de validez normativa, compatibilidad con el derecho marítimo internacional, proporcionalidad y capacidad de implementación en el sistema portuario nacional.

A partir del análisis cuantificable realizado, se concluye que el ordenamiento jurídico marítimo panameño alcanzó un nivel de eficacia jurídica medio-alto, reflejado en un promedio general superior a 2.0 sobre 3.0 en los criterios evaluados. Las regulaciones emitidas mantuvieron adecuada validez formal, coherencia interna y alineación sustancial con los compromisos internacionales asumidos por el Estado panameño, lo que evidencia estabilidad normativa incluso en un contexto de crisis sanitaria global.

Asimismo, se constató que las medidas adoptadas conservaron carácter excepcional y temporal, mostrando proporcionalidad frente a la emergencia. No se identificaron contradicciones significativas con los estándares internacionales en materia de seguridad marítima ni con los principios fundamentales del derecho marítimo.

No obstante, la investigación permitió identificar que la dimensión con menor puntuación fue la relativa a la implementación administrativa y operativa, particularmente en contextos de puertos concesionados como el Puerto de Balboa. Esto demuestra que la eficacia normativa no depende exclusivamente de la calidad jurídica de la norma, sino también de factores estructurales de gobernanza y coordinación institucional.

En consecuencia, puede afirmarse que el Estado panameño logró preservar la seguridad jurídica del sistema marítimo durante la pandemia; sin embargo, la experiencia analizada revela la necesidad de fortalecer mecanismos de implementación y coordinación para garantizar mayor homogeneidad en la aplicación práctica de futuras medidas extraordinarias.

Finalmente, la investigación confirma que el derecho marítimo panameño mostró resiliencia normativa ante una crisis sin precedentes, aunque enfrenta el reto de perfeccionar sus instrumentos de respuesta estructural ante situaciones de emergencia.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos obtenidos, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre la Autoridad Marítima de Panamá y los operadores de puertos concesionados, garantizando una implementación más uniforme de las regulaciones adoptadas en situaciones de emergencia.
2. Incorporar cláusulas específicas en los contratos de concesión portuaria que prevean procedimientos claros de adaptación normativa automática en contextos de crisis sanitaria o eventos extraordinarios.
3. Desarrollar protocolos jurídicos permanentes para emergencias marítimas, que reduzcan la necesidad de improvisación normativa y establezcan lineamientos previamente estructurados.
4. Impulsar la digitalización integral de los procesos administrativos marítimos, especialmente en materia de certificación, inspección y gestión documental, a fin de mejorar la eficiencia en escenarios de restricción de movilidad.
5. Promover evaluaciones periódicas posteriores a situaciones de crisis, con el objetivo de medir la eficacia normativa y realizar ajustes preventivos al marco regulatorio.
6. Fortalecer la capacitación técnica de funcionarios y operadores portuarios en materia de cumplimiento normativo en contextos extraordinarios.

Bibliografía

Referencias ordenadas (APA con numeración)

1. Rodríguez, A. (2017). *Derecho Marítimo: Régimen jurídico de la navegación y el comercio por mar*. Editorial Tirant lo Blanch.
2. Organización Marítima Internacional. (2020). *COVID-19: Guidance for ship operators for the protection of the health of seafarers*. IMO.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Impactos del COVID-19 en el comercio y la logística en América Latina*. CEPAL.
4. United Nations Conference on Trade and Development. (2021). *Review of Maritime Transport 2021*. UNCTAD.
5. Pamboukis, C. (2021). *Maritime law and COVID-19: Legal responses to a global crisis*. *Journal of Maritime Law & Commerce*, 52(3), 245-268.
6. Naciones Unidas. (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)*. Naciones Unidas.
7. Organización Marítima Internacional. (2014). *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), Consolidated Edition 2014*. IMO Publishing.
8. International Maritime Organization. (2018). *MARPOL Consolidated Edition 2017: Articles, Protocols, Annexes*. IMO Publishing.
9. Organización Internacional del Trabajo. (2006). *Maritime Labour Convention (MLC 2006)*. OIT.
10. Asamblea Nacional de Panamá. (2008a). *Ley 57 de 2008: Que establece el Régimen de la Marina Mercante de Panamá*. Gaceta Oficial.
11. Asamblea Nacional de Panamá. (2008b). *Ley 56 de 2008: Que regula la Administración y Funcionamiento de los Puertos*. Gaceta Oficial.
12. Autoridad Marítima de Panamá. (2024). *Memoria 2019-2024 de la Dirección General de Marina Mercante*. AMP.
13. Hart, H. L. A. (1994). *The Concept of Law* (2nd ed.). Oxford University Press.
14. Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

15. Basu, B. (2020). *Seafarers and the COVID-19 crisis: A neglected labour force*. *International Labour Review*, 159(4), 503–528.
16. Organización Internacional del Trabajo & Organización Marítima Internacional. (2020). *Joint statement on the designation of seafarers as key workers*. OIT/OMI.
17. Yee, L. (2021). *Force majeure in maritime contracts during COVID-19: Lessons from the pandemic*. *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly*, 2021(2), 145–167.
18. International Maritime Organization. (2020). *COVID-19 measures and the facilitation of maritime traffic*. IMO Circular Letter No.4204/Add.14.
19. International Maritime Organization. (2020). *Electronic certificates during COVID-19 pandemic*. IMO Circular Letter No.4232.
20. International Maritime Organization. (2021). *Report of the Assembly: COVID-19 and the need for global protocols*. IMO.
21. International Maritime Organization. (2013). *Resolution A.1070(28): IMO Instruments Implementation Code (III Code)*. IMO.
22. International Maritime Organization. (s. f.). *IMO Member State Audit Scheme (IMSAS)*. IMO.
23. World Health Organization. (2016). *International Health Regulations (2005), 3rd ed.* WHO.
24. OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. OECD.
25. International Chamber of Shipping. (2020–2022). *Coronavirus (COVID-19) Guidance for Ship Operators*. ICS.
26. BIMCO. (2015). *Infectious or Contagious Diseases Clauses (Voyage/Time)*. BIMCO.
27. BIMCO. (2020). *COVID-19 Crew Change Clause for Time Charter Parties*. BIMCO.
28. International Maritime Organization. (2023). *Analysis of Consolidated Audit Summary Reports (IMSAS)*. IMO.
29. República de Panamá. (1997). *Ley 5 de 16 de enero de 1997, por la cual se aprueba el Contrato-Ley entre el Estado y Panama Ports Company, S.A.* Gaceta Oficial.

30. García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (17.ª ed.). Civitas.
31. Cassagne, J. C. (2011). *Derecho Administrativo*. La Ley.
32. Jefe del Área de Marina Mercante, Autoridad Marítima de Panamá. (septiembre de 2025). *Entrevista personal*.
33. Abbott, K. W., & Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. *International Organization*, 54(3), 421–456.
34. International Association of Ports and Harbors. (2020). *COVID-19: Guidance for ports*. IAPH.
35. Paris MoU on Port State Control. (2020). *Temporary guidance related to COVID-19 for PSC*. Paris MoU.
36. Tokyo MOU on Port State Control. (2020). *Interim guidance related to COVID-19 for PSC*. Tokyo MOU.
37. International Maritime Organization. (2020). *MSC.1/Circ.1636—Recommended framework of protocols for ensuring safe ship crew changes and travel*. IMO.
38. Acuerdo de Viña del Mar. (2021). *Informe Anual de Control por el Estado Rector del Puerto*.
39. International Maritime Organization. (2015). *Code for Recognized Organizations (RO Code)*. IMO Publishing.
40. Paris MoU on Port State Control. (2021). *Annual Report 2021*. Paris MoU.
41. Tokyo MOU on Port State Control. (2021). *Annual Report 2021*. Tokyo MOU.
42. Acuerdo de Viña del Mar. (2021). *Informe Anual de Control por el Estado Rector del Puerto*. Secretaría del Acuerdo.
43. United States Coast Guard. (2021). *Port State Control Annual Report*. USCG.
44. United States Coast Guard. (2020). *Marine Safety Information Bulletin (MSIB) 11-20: Novel Coronavirus*. USCG.
45. European Commission. (2020). *Communication—Green Lanes for freight during COVID-19 (C(2020)1897)*. European Commission.
46. World Health Organization. (2020). *Interim guidance on Ship Sanitation Certificates during COVID-19*. WHO.

47. Equasis. (2021). *Equasis Annual Report 2021*. Equasis.
48. International Maritime Organization. (s. f.). *Global Integrated Shipping Information System (GISIS): Overview*. IMO.
49. International Maritime Organization. (2018). *International Safety Management (ISM) Code and Guidelines, 2018 ed.* IMO Publishing.
50. International Maritime Organization. (2012). *SOLAS chapter XI-2 and the ISPS Code*. IMO Publishing.
51. International Maritime Organization. (2017). *STCW Convention and Code including 2010 Manila Amendments, consolidated ed.* IMO Publishing.
52. International Labour Organization. (2018). *Guidelines for Port State Control officers carrying out inspections under the MLC, 2006*. ILO.
53. LMAA. (2021). *Guidelines for the Conduct of Virtual and Semi-Virtual Hearings (Sixth Schedule)*.
54. Kennedys. (2021, 6 mayo). *LMAA Terms 2021 – new rules for marine arbitrations reflect COVID-19 impact*.
55. IBA. (2020). *Rules on the Taking of Evidence in International Arbitration (rev. 2020)*. Art. 8 (Remote Hearings).
56. ICCA–NYC Bar–CPR. (2020/2022). *Cybersecurity Protocol for International Arbitration*.
57. *Seoul Protocol on Video Conferencing in International Arbitration (2020)*.
58. HFW. (2023/24). *The Maritime Arbitration Universe in Numbers (datos 2021–2022)*.
59. LMAA/Maritime London. (2023, 22 marzo). *LMAA arbitration: a strong showing in 2022*.
60. LMAA. (2025). *Statistics of Appointments & Awards (hasta 2024)*.
61. BIMCO. (2015). *Infectious or Contagious Diseases Clauses (Voyage/Time)*.
62. BIMCO. (2020). *COVID-19 Crew Change Clause for Time Charter Parties*.
63. UK Defence Club. (2020). *New BIMCO COVID-19 Crew Change Clause – note*.

- 64.ICS. (2022). *Coronavirus (COVID-19) Guidance for Ship Operators (5th ed.)*.
- 65.Treitel, G. (2014). *Frustration and Force Majeure (3rd ed.)*. Sweet & Maxwell.
- 66.McKendrick, E. (2013/2014). *Force Majeure and Frustration of Contract (2nd ed.)*. Informa/Routledge.
- 67.CeCAP Panamá. (s. f.). *Convenciones Internacionales ratificadas por Panamá (NYC 1958; Convención de Panamá 1975)*.
- 68.LMAA. (2019). *Statistics of Appointments & Awards*
- 69.European Commission. (2020). *Communication–Green Lanes for freight during COVID-19 (C(2020)1897)*. European Commission.
- 70.International Chamber of Shipping. (2020–2022). *Coronavirus (COVID-19) Guidance for Ship Operators*. ICS.
- 71.United Nations. (1958). *Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York Convention)*. UN.
- 72.Organization of American States. (1975). *Inter-American Convention on International Commercial Arbitration (Panama Convention)*. OAS.
- 73.Office of the High Commissioner for Human Rights. (2020). *UN experts urge States to facilitate crew changes and uphold seafarers’ rights during COVID-19*. OHCHR.
- 74.International Labour Organization. (2021). *Resolution on maritime labour issues and the impact of COVID-19*. ILO.
- 75.Office of the High Commissioner for Human Rights. (2011). *Guiding Principles on Business and Human Rights*. UN.
- 76.International Labour Organization. (2016). *Convention No. 185 on Seafarers’ Identity Documents (as amended)*. ILO.
- 77.International Seafarers’ Welfare and Assistance Network. (2020). *COVID-19: Impact on Seafarers’ Mental Health and Wellbeing*. ISWAN.
- 78.International Transport Workers’ Federation. (2021). *Still at Sea: The ongoing crisis facing seafarers during COVID-19*. ITF.
- 79.Global Maritime Forum. (2021). *The Neptune Declaration on Seafarer Wellbeing and Crew Change*. GMF.

80. OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD.
81. International Maritime Organization. (2022). *FAL Convention—Mandatory Maritime Single Window and electronic data exchange amendments*. IMO.
82. Maritime and Port Authority of Singapore. (2020–2021). *Port Marine Circulars&Crew Change Guidebook*. MPA.
83. Liberia International Ship & Corporate Registry. (2020–2021). *COVID-19 Marine Advisories*. LISCR.
84. Republic of the Marshall Islands Maritime Administrator. (2020–2021). *Marine Safety Advisories – COVID-19*. RMI.
85. Bahamas Maritime Authority. (2020–2021). *Technical Alerts&Information Notices – COVID-19*. BMA.
86. United Nations Conference on Trade and Development. (2022). *Maritime Supply Chains: Resilience and Governance*. UNCTAD.
87. International Association of Ports and Harbors. (2020–2021). *WPSP–COVID-19 Port Economic Impact&Guidance*. IAPH.
88. World Bank. (2021). *Maritime Single Window and Port Community Systems: Implementation Guide*. World Bank.