12. Panamá en sus relaciones con Centroamérica

a- Actitud inicial y ante la ODECA

Cuando en 1918, en vías de establecerse la Unión Centroamericana —constituida tres años más tarde—la legación y Consulado General de Nicaragua cursó invitación al Gobierno de Panamá presidido por Maximiliano Valdés, para que la ciudad de Panamá sirviera de sede para revisar las Convenciones de Washington de 1907 e hiciera parte de la nueva entidad que se proyectaba; esta última propuesta no recibió acogida favorable. Se dió largas al asunto con el argumento de que era "tan trascendental ese paso para nuestro país, tan ajeno a los precedentes de nuestra relaciones exteriores y a la historia política del Istmo de Panamá, en una palabra tan inesperado, que este Despacho se sintió obligado a meditar su resolución y pidió (...) un plazo razonable para contestar" (681), lo cual no se hizo al dilatarse el entendimiento entre las propias Repúblicas Centroamericanas y suscitarse el conflicto de Coto con Costa Rica. Sin alteraciones sustanciales, esta posición aislacionista de Panamá respecto a sus vecinos centroamericanos se mantuvo hasta mediados del siglo, pese a que, en 1941, intercambió Embajadores con Costa Rica, a raíz de la concertación del Tratado de límites Arias-Calderón y, ocho años después, hizo lo propio con Nicaragua. en 1952, estableció relaciones diplomáticas formales con Honduras y, al año siguiente, procedimiento similar realizó con El Salvador y Guatemala.(682)

Tampoco varió la actitud de aislamiento de Panamá, al crearse el 19 de octubre de 1951, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) mediante la Carta de San Salvador. Ello, no obstante que, en las disposiciones transitorias del Convenio constitutivo, se señaló que el mismo quedaría abierto a la República de Panamá para que, en cualquier tiempo, pudiese adherirse a dicha Organización y, por consiguiente, pasara a ser miembro del recién establecido Organismo subregional.(683)

Un año antes, a solicitud del Ministro de Gobierno y Justicia José C. Obaldía, el geógrafo español Angel Rubio, llevó a cabo un minucioso estudio a fin de responder a la difícil interrogante de si el territorio de la República de Panamá pertenecía a la América Central o, por el contrario, a la América del Sur. Luego de distinguir entre los términos América Central, de carácter geográfico y Centroamérica, de significado histórico, Rubio analizó el tema desde diversos aspectos y llegó a la conclusión que geológica y geográficamente, el Istmo de Panamá formaba parte de América Central, mientras que arqueológica e históricamente, guardaba mayores relaciones con el noroeste de la América del Sur. A idéntica decisión arribó un Comité del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) consultado, a su vez, por Rubio, e incluso, en la VI Asamblea General del mencionado Instituto, celebrada a mediados de 1955, tal tesis fue mantenida por el Presidente de la delegación panameña Juan Antonio Susto.(684)

Como se ve, estos puntos de vista no resolvían el asunto fundamental de la posible integración de Panamá al bloque de naciones centroamericanas, simplemente se limitaban a señalar, desde distintos ángulos, las afinidades o diferencias de nuestro país con los países señalados. Sea como fuere, Panamá participó, en condición de observador, en algunas de las subsiguientes reuniones de la ODECA durante la década de 1952 a 1962. Así, en agosto de 1955, en ocasión de celebrarse en la Antigua Guatemala, la Primera Reunión Ordinaria del Organismo Subregional, asistió una Embajada panameña presidida por Jorge E. Illueca e integrada además por Carlos Arosemena Arias, Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Representante Especial del Presidente de la República; Humberto Leignadier, Embajador de Panamá en Guatema, y Eduardo Ramírez, Secretario de dicha Embajada. En su intervención, Illueca, al tiempo que ponderó el papel desempeñado por la ODECA, efectuó un balance sobre la evolución histórica de Panamá, desde la época colonial hasta principios del Siglo XX, resaltando su peculiar posición geográfica, circunstancia que había deter-

minado, a la vez que siguiera un curso diferente al de los demás pueblos centroamericanos. Advertía que ello no implicaba "alejamiento espiritual ni mucho menos decaimiento de nuestro interés por el destino de las Naciones del Istmo Centroamericano".

Fue en esta ocasión cuando Illueca también citó las palabras del Profesor Whittlessey de la Universidad de Harvard, quien expresó que el Istmo de Panamá pertenecía geológicamente a la América Central, históricamente a la América del Sur y en el ámbito geopolítico, al Caribe. Pero puntualizó que la opinión prevaleciente era la del Profesor Angel Rubio que tenía amplio consenso en el IPGH. No obstante, aparte de los elogios, explicaciones históricas y recomendaciones pertinentes, al término de la Reunión, Panamá continuó fuera del seno de la ODECA. (685)

Interesa destacar, por otra parte, que en la V Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano realizada en Tegucigalpa, del 3 al 10 de junio de 1958, por designación del Organo Ejecutivo, estuvo presente, en condición de observador, Diógenes de la Rosa, Director Ejecutivo del Consejo de Economía Nacional. En dicha reunión se aprobaron los siguientes documentos: Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana; Convención sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración; Acuerdo Centroamericano de Señales Viales y Acuerdo Centroamericano sobre Circulación por Carreteras. De la Rosa, por su parte, en un informe al Gobierno de Panamá, recomendó el ingreso de la República a la integración económica regional. Pero así como no había disposición para pasar a hacer parte de la ODECA, lo mismo ocurría respecto al Mercado Común Centroamericano. Por eso, el documento de recomendación aludido no fue más allá del estudio del Ministerio de Hacienda y Tesoro.(686)

A raíz de la V Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada en Tegu-

cigalpa del 21 al 23 de julio de 1961, a la cual asistió el Canciller de Panamá como observador, se aprobó la Resolución III, en cuyo tenor se dirigía un atento y cordial mensaje al Gobierno panameño presidido, a la sazón, por Roberto F. Chiari, "instándolo efusivamente para que, si lo tiene a bien, disponga la adhesión del Estado de Panamá a la Carta de San Salvador y forme parte de la Organización de Estados Centroamericanos". Se encomendaba, a su vez, a la Secretaría de la ODECA a fin de que cursara, en nombre de los Estados miembros, el mensaje antedicho y realizara, al mismo tiempo, las gestiones que estimara convenientes "para la cristalización de ese anhelo del pueblo centroamericano".(687)

Fernández Shaw, en su conocida obra, al estudiar las relaciones de nuestro país con Centroamérica, lo hace desde tres vertientes, a saber: en el plano político (la ODECA), en el ámbito económico (el Mercado Común), y en diversos ángulos, principalmente el cultural, turismo y salud. En cuanto a la ODECA y el Mercado Común Centroamericano, el autor citado brinda minuciosos datos que demuestran cómo la República de Panamá se mantuvo distanciada, por lo menos hasta principios de los años sesenta, que es cuando apareció el libro objeto de nuestra atención. Más vínculos hubo, en cambio, en los otros aspectos mencionados.

Destaca, en este sentido, un buen número de seminarios y reuniones en que participó nuestro país para los cuales, incluso en ocasiones, sirvió de sede. Entre los mismos, menciona el Segundo Seminario Bibliográfico de Centroamérica y el Caribe, celebrado en la ciudad de Panamá del 24 al 28 de febrero de 1958; IV Reunión de Ministros de Salud Pública de Centroamérica y Panamá, que también se llevó a cabo en la capital panameña, del 2 al 4 de abril de 1959; Primera Reunión de Directores de Turismo de Centroamérica y Panamá, acaecida en Guatemala, el 22 de octubre del mismo año; Primera Mesa Redonda sobre la Enseñanza y Conservación del Castellano, verificada en San Salvador del 14 al 18 de marzo de 1960; V Reunión de Ministros de Salud Pública, celebrada en aquel país, entre el 31 de marzo al 2 de

abril de ese mismo año. Alude, asimismo, a la Segunda Reunión de Directores de Turismo de Centroamérica y Panamá, que se efectuó en San Salvador, del 10 al 17 de abril de aquel año. (688)

Al responder a la invitación del Secretario General de la ODECA, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Galileo Solís, adujo, entre otras cosas, que esta República no era "sorda a ese llamado tan obligante como justificado". Pero contrario a los pueblos centroamericanos que les resultaba fácil y expedito coordinar sus problemas y las soluciones a los mismos después de muchos siglos de estrechos vínculos de distinta naturaleza, en Panamá no existía "la tradición que facilitaría un rápido impulso hacia esa integración". Esto obligaba a nuestra República "a proceder con cierta lentitud que permita una acertada coordinación de elementos y factores que, hasta ahora, han permanecido sin relación y en la medida que el estudio o la experiencia demuestren que esa coordinación es viable con carácter de permanencia".

A renglón seguido, el Canciller de Panamá trató de paliar la negativa con palabras atenuantes. Sostuvo que la actitud panameña no implicaba, en modo alguno, "renuncia, ni regateo de colaboración, ni dudas, ni falta de fe en la cooperación regional o subregional". A su entender, únicamente se trataba de "la falta de tradición y de experiencias (que) obliga a la madurez de juicio antes de tomar medidas que deban adoptarse para que perduren, por lo mismo, por tratarse de problemas y cuestiones de prolongada trascendencia, no deben ser considerados y resueltos con miras al presente, ni tampoco únicamente al futuro inmediato, sino con miras al futuro lejano, ya que los frutos definitivos y pedurables los recibirán, si la gestión ahora es acertada, las generaciones por venir".(689)

b.-Posición ante el Mercado Común Centroamericano

Pese a las declaraciones evasivas, justo es reconocer que, a raíz de la Sexta Reunión del Comité de Cooperación del Istmo Centroamericano, realizada en San José, en septiembre de 1959, el Gobierno de Ernesto de la Guardia Jr. dió a conocer su interés de participar más activamente en el programa de integración económica del área. Por tanto, solicitó que Panamá fuese incluido en las actividades de dicho Comité, lo cual se aceptó mediante la Resolución 80 del CCE.

1.- El informe de la CEPAL

A fin de tener mejores elementos de juicio en su política integracionista, el Gobierno de Panamá, en 1961, pidió a la Secretaría de la CEPAL asesoramiento técnico "para considerar las posibilidades que desde el punto de vista de la economía panameña" ofrecían el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comecio (ALALC). Al mismo tiempo, constituyó un grupo nacional de trabajo integrado por el Dr. Gilberto Arias G., quien lo presidió; Rodolfo Chiari, Director General del Departamento de Planificación; Hernán Rodríguez, Director del Centro de Desarrollo Industrial; Federico Humbert Jr., Presidente de la Cámara de Comercio; Pablo Abad, Secretario General de la misma entidad; Joaquín Vallarino Jr. y Virgilio Aizpurúa, Presidente y Secretario, del Sindicato de Industriales, respectivamente. También formó parte de la citada Comisión Alonso Morales, Director de la Caja de Seguro Social en representación de los obreros.

De los resultados del estudio hecho por la CEPAL, nos ocuparemos más adelante; mientras tanto, es preciso apuntar que la Comisión formada a instancias del Gobierno de Ernesto de la Guardia Jr., rindió informes de su labor y dio las pautas para la concertación de tratados bilaterales con

Nicaragua y Costa Rica. (690) Más también fue objeto de críticas por la lentitud en su proceder.

A principios de agosto de 1961, las Repúblicas de Nicaragua, Costa Rica y Panamá, representadas por sus Ministros de Economía y de Hacienda y Tesoro, firmaron el Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio. El documento fue ratificado por la Asamblea Nacional de nuestro país, mediante la Ley 33 de 31 de enero de 1962, pero sólo entró en vigor en marzo del año siguiente cuando oficialmente se canjearon las listas de productos que, poco después, sufrieron modificaciones por iniciativa de Costa Rica. Hacia 1964, el intercambio comercial totalizaba 1,666,418 balboas, durante el período de cuatro años. Antes de entrar en vigencia el Tratado tripartito, las exportaciones de los dos países centroamericanos hacia Panamá fueron superiores a las importaciones. Sin embargo, a partir de 1963, aumentaron las exportaciones panameñas, al punto que, al año siguiente, el intercambio había sido favorable arrojando un saldo de 298,323 balboas. No obstante, del total de 235 artículos intercambiados, 70 de los cuales se producían en Panamá, únicamente se exportaron 27. De allí que el Gobierno Nacional urgía a la empresa privada a participar más activamente en el comercio exterior. (691)

Por instrucciones del reputado economista Raúl Previch y bajo el asesoramiento de Cristóbal Lara, Esteban Irovich, Joseph Moscarella y Carlos Castillo, la CEPAL con la colaboración del grupo panameño de trabajo designado por el Poder Ejecutivo, preparó un estudio sobre la incorporación de Panamá al Mercado Común Centroamericano y su eventual participación en el movimiento latinoamericano hacia la integración económica. Para ello hizo un balance inicial sobre la estructura y perspectivas de crecimiento de la economía panameña. Analizó, asimismo, los aspectos económicos del Mercado Común Centroamericano. Apoyó sus puntos de vista con cuadros estadísticos y comparó la incidencia del arancel panameño con la del arancel común de Centroamérica.

Respecto a las implicaciones que para Panamá traería consigo la incorporación al Mercado Común Centroamericano, el estudio de la CEPAL se refirió, en primer lugar, a la política comercial. Llamó la atención sobre la estructura de la balanza de pagos panameña que se caracterizaba por la ausencia de convenios comerciales preferenciales o de otra naturaleza, excepto el régimen derivado del Tratado con Estados Unidos en relación con el abastecimiento de la Zona del Canal por parte de la República. No obstante, en la última década, las fuentes de abastecimiento del exterior se diversificaron. Ya no se dependía de las importaciones provenientes de Estados Unidos, sino que en el mercado panameño tenían cabida los productos europeos y del Japón, Hong Kong y la India. Más aún, las importaciones procedentes de América Latina se habían reducido de 67 a 3 por ciento del total en el período de 1950 a 1960.

De lo anterior se desprendía el hecho de que los ingresos derivados de la Zona del Canal habían dejado de ser "el elemento dinámico de la capacidad para importar" de Panamá. Esto, a su vez, ponía en evidencia la necesidad de sustituir las importaciones e incentivar el renglón de exportaciones. Pero observaba la Comisión de la CEPAL, que tales objetivos hasta entonces se intentaron plasmar de manera unilateral, esto es, ampliar el mercado para productos panameños por medio de convenios comerciales con otros países. En este sentido, se había dado un primer paso con la firma del Tratado tripartito de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio entre Panamá, Nicaragua y Costa Rica, ya apuntado. Seguidamente, señalaba que, con la adhesión de nuestro país al Tratado General de Integración Económica, el régimen de libre comercio se hacía extensivo en forma multilateral e integral a los demás países de Centroamérica, excepto los productos sujetos a regímenes especiales durante el período de transición. En consecuencia, este último Tratado prevalecía sobre el Tratado tripartito. Es más, con aquel compromiso, Panamá tendría que realizar su política comercial y arancelaria en forma conjunta y coordinada con

los demás países miembros del Mercado Común Centroamericano".

Basándose en dicho compromiso- advertía el estudio de la CEPAL- la conveniencia para Panamá de su eventual participación en dicho mercado debería "juzgarse a la luz de formas unilaterales de impulsar sus exportaciones, por ejemplo, mediante la concertación de tratados comerciales con países que son actualmente sus principales abastecedores (v.g. Estados unidos, japón)". Añadía que, con tal objetivo, "podría aprovecharse la capacidad de negociación que da a Panamá la relativa importancia de su mercado importador y el hecho de no tener pactada la cláusula de tratamiento de nación más favorecida, que le permitiría otorgar concesiones exclusivas respecto a artículos de marca destinados al comercio para turistas, u otros productos importados que no son susceptibles de sustitución".

Empero, el informe de la CEPAL no profundizó en el análisis de las alternativas para Panamá en el caso de incrementar sus exportaciones. Se limitó a decir que éstas últimas estaban condicionadas más por la oferta que por las limitaciones del mercado externo. Y en cuanto a la concertación de nuevos acuerdos comerciales con países industrializados, los mismos podrían facilitar, en el futuro, el acceso de productos con miras a su explotación en mayor escala. Pero adujo que estas facilidades se ofrecían "a mediano y largo plazo" y carecía "de bases adecuadas para adelantar juicios sobre el papel que podría jugar la política comercial en hacerlas efectivas".

Al abordar el tema del libre comercio, el documento de la CEPAL afirmó que la adhesión de Panamá al Tratado General no afectaría el abastecimiento ni los precios internos de los productos de esta República, cuya cotización era más alta que los demás países del área centroamericana. Sostuvo, además, que Panamá "retendría plena libertad de acción respecto a la política de precios u otras medidas destinadas a fomentar la producción y exportación de ambos productos

fuera del mercado común". Advirtió, igualmente, que en el caso de productos agrícolas básicos como el maíz, frijol y arroz, el comercio regional estaba condicionado a la adopción de "convenios especiales que deberían suscribirse dentro del período de transición". Así las cosas, el libre comercio, por sí mismo, no bastaba para "estimular el intercambio regional". En cambio, "podría causar serios desajustes en el abastecimiento interno y en los precios de estos granos en algunos países". Por eso, los convenios multilaterales tenían como finalidad evitar dichos desajustes y lograr, a la vez, "un mayor grado de autoabastecimiento regional, mediante la acción conjunta de los países miembros, con miras a considerar las políticas de precios, de fomento de la producción y de comercialización de los tres productos".

Desigualdad competitiva en el mercado regional podría ocasionar a las industrias manufactureras de Panamá, en particular, los mayores niveles de salarios de los obreros panameños en relación con los que prevalecían en resto de los países de la región centroamericana. Sin embargo, el documento de la CEPAL insistía que "este elemento de desigualdad" no era "de carácter general". Lo mismo podría decirse de las industrias pesadas. Lo contrario podía ocurrir en cuanto a la industria ligera. Para ello, el régimen transitorio preveía la aplicación de "una tarifa preferencial, fija o descendente, en forma progresiva, dentro de un plazo máximo de cinco años". Otros aspectos relacionados con el tema se contemplaban en el Convenio sobre Régimen de Industrias de Integridad.

Por último, respecto a los posibles efectos del régimen de intercambio del Tratado General sobre las relaciones comerciales entre Panamá Y la Zona del Canal y en cuanto a las actividades de la Zona Libre de Colón, -en verdad los puntos sustanciales que impelían a la República a proceder con cautela ante su posible integración a Centroamérica-, el estudio de la CEPAL mostró moderación y más bien optimismo. Aseveró que al suscribir Panamá el Tratado General, si bien adquiría el compromiso de "otorgar tratamiento nacio-

nal a las mercancías originarias de los territorios de los países centroamericanos", ello no implicaría que el tratamiento preferencial para los productos panameños en la Zona del Canal sería extensivo también a los productos de Centroamérica, toda vez que dicha Zona no formaba parte "del territorio aduanero panameño". En otras palabras, el Protocolo de adhesión de Panamá al Tratado General "podría contener una cláusula de excepción, que limitaría la aplicación de las disposiciones del Tratado al territorio de la República de Panamá, con exclusión de la Zona del Canal".

A decir del Informe de la CEPAL, la incorporación de Panamá al Tratado General "no afectaría apreciablemente las actividades de la Zona Libre de Colón que quedan fuera del territorio aduanero panameño". Aunque las reexportaciones de dicha Zona a Panamá habrían de pagar gravámenes de importaciones, conforme al nuevo arancel común, el efecto de este cambio sobre las actividades de aquella área segregada "sería mínimo, por la poca importancia que tienen las reexportaciones destinadas a Panamá en relación con el comercio total de la Zona". En cambio, se ofrecían posibilidades de ampliar el comercio que ofrecía el Mercado Común y podría estimularse el inicio de actividades manufactureras. Para ello, se utilizarían las facilidades de transporte y almacenamiento de la Zona Libre. Las empresas dedicadas a tales labores, podrían gozar del libre comercio en el mercado regional al incorporarse al territorio aduanero panameño y quedarían así sujetas al pago de impuestos, conforme el arancel común, sobre las mercancías importadas de fuera del área".

En definitiva, según el Informe de la CEPAL, el régimen de libre comercio no ocasionaría serios problemas a Panamá cuando se incorporara al Mercado Común Centroamericano. Por el contrario, su significado descansaba, más bien, en las posibilidades que brindaba "para crear nuevas industrias y ampliar o modernizar las existentes sobre la base del mercado regional". No obstante, ello hacía necesario "que Panamá unificara su política arancelaria con la de los países miem-

bros del Mercado Común". Esto era una tarea mucho más compleja y los asesores invitados por el Gobierno panameño confesaron que no habían podido realizar "un análisis más detallado" de los efectos del balance aludido, "por falta de tiempo y de una información adecuada sobre la estructura de precios y de costos de distribución de artículos importados". Pero al examinar los cambios que podrían afectar a los bienes de consumo y a los bienes de capital y sus respectivos precios, la recomendación fue que la uniformidad arancelaria se adoptara progresivamente. Sobre este asunto, se dieron cifras ilustrativas y recomendaciones pertinentes (692).

Simultáneamente al informe citado, la CEPAL preparó otro texto preliminar sobre "la eventual participación de Panamá en el movimiento latinoamericano hacia la integración económica". En el mismo se refirió al significado de la integración, a los objetivos básicos de la política comercial de Panamá, a la decisión por adoptar y a la sustitución de importaciones, además de la incorporación al Mercado Común centroamericano, la participación en el Tratado de Montevideo y de manera simultánea en el Mercado Común Centroamericano y en la ALALC. Se concluyó que si nuestro país tenía interés de formar parte de este último organismo económico subregional, tendría que efectuar rebajas y exoneraciones respecto de sus importaciones desde el territorio de la ALALC. Esto le significaría "un cierto sacrificio fiscal". Además, habría de solicitar se le otorgaran "los beneficios del tratamiento el país de menor desarrollo relativo previsto en el Artículo VIII del Tratado de Montevideo". Tal régimen preferencial sería para determinadas exportaciones de Panamá a los países de la ALALC y cuyo provecho dependería "de la diligencia e iniciativa que tuvieran los panameños". Mayores posibilidades podía tener en el plano del desarrollo industrial, aunque este factor no era el determinante para su posible adhesión al Tratado de Montevideo.

Por lo que hace a la participación simultánea de Panamá en el Mercado Común Centroamericano y la Asociación

Latinoamericana de Libre Comercio, la CEPAL arguyó que "difícilmente podría seguirse ese cambio, y alcanzarse resultados satisfactorios". Por ende, había dos posibilidades para que Panamá estableciera, progresivamente, "una mayor vinculación económica con los países de la América Latina, a saber: asociarse con los miembros del Tratado General y, posteriormente, vincularse con la ALALC como parte de la unidad económica centroamericana". Esto traería consigo que "la rebajas arancelarias y las preferencias otorgadas se harían para todos los países miembros del Mercado Centroamericano con referencia al nivel arancelario uniforme establecido de previo". Pero los Estados centroamericanos, hasta entonces, no habían expresado su opinión sobre la fecha o los mecanismos que habrían de seguirse para su eventual ingreso en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. A su vez, este tema tampoco había sido objeto de estudio por parte de este último organismo. De otro lado, si Panamá decidía adherirse, en primera instancia, a la ALALC, su posterior vinculación al Mercado Común Centroamericano habría de hacerse "en los mismos términos de reducciones progresivas y preferencias arancelarias que recibirían y otorgarían a Centroamerica los demás países miembros del Tratado de Montevideo" (693).

2. Postura del Gobierno Nacional y otros sectores de opinión pública.

Pese a todo, lo cierto es que había renuencia por parte de Panamá en cuanto al ingreso en el Mercado Común Centroamericano o en la Asociación de Libre Comercio. Prevalecía la opinión que cualquiera de las dos medidas, principalmente la primera, era sumamente arriesgada, porque no se avenía con la tradicional actividad terciaria de nuestro país, esto es la prestación de bienes y servicios. En otras palabras , Panamá estaba en una situación muy particular, lo cual requería un proceso gradual para poder integrarse a otros tipos de intercambio comercial mucho más abiertos y no tan supeditados a los vaivenes propios de la balanza internacional de pagos (694).

Así las cosas, en ocasión de celebrarse en la Ciudad de Panamá, el 15 de diciembre de 1962, la VI Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamerica y Panamá, el Canciller Galileo Solís, al agradecer el interés manifiesto de las naciones del área para que nuestra República formara parte política y económicamente del bloque subregional, sostuvo, entre otras cosas: "Tenemos problemas y situaciones políticas derivados de relaciones internacionales peculiares, que no podemos alterar o trastocar de la noche a la mañana. Tenemos una estructura económica fuertemente condicionada por nuestra posición de lugar de tránsito internacional, que debemos mantener y fortalecer y que obliga a una cuidadosa consideración de todos los factores que puedan afectarla desfavorablemente. Tenemos un nivel de costos de producción relativamente alto, que impone lentitud en la adopción de medidas que puedan aumentar las ratas de desocupación o disminuir los ingresos de las clases trabajadoras o los justos rendimientos de los capitales invertidos". Más adelante, Solís afirmó que era necesario "mantener una política uniforme, solidariamente unida, ante el peligro comunista que se cierne sobre nuestro continente, y con más gravedad sobre la región del Caribe", ideas expresadas en otros encuentros interamericanos, como hemos visto. Ponderó, a su vez, el intercambio comercial entre los países del área. Mencionó el Tratado tripartito concertado entre Panamá, Nicaragua y Costa Rica, al tiempo que invitó a los Gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala a suscribir con nuestra República pactos similares, a fin de que el trato preferencial fuese recíproco e igualitario entre Panamá y todos los Estados centroamericanos. Y lo mismo cabría hacer respecto a los mercados internacionales.

Concluyendo su exposición, el Ministro de Relaciones Exteriores panameño, aclaró que, cuando planteaba ciertos aspectos de la estructura político-económica que inhibían a Panamá "de poder entrar de lleno en una integración económica o política con las Repúblicas centroamericanas", no lo hacía "con el propósito de formular excusas especiosas

tendientes a ocultar o disimular una renuencia que no existe a responder favorablemente a las reiteradas y obligantes invitaciones de las hermanas de Centroamerica". Al contrario, lo que había querido era expresar tales "causas de inhibición" con el propósito de poner en claro dos puntos, a saber: que existía "un amplio ámbito para variados y múltiples entendimientos posibles entre Panamá y Centroamérica y que tales inhibiciones no afectan con miras a un mayor estrechamiento de relaciones entre ellos". Y, al mismo tiempo, que todavía algunos aspectos no podían ser abordados, pero sí posiblemente considerados en el futuro "a base de estudios y experiencias" (695).

Aunque desde 1951, al igual que aconteció con la ODECA, Panamá asistió como observador a diversas reuniones relacionadas con la integración económica centroamericana y su fortalecimiento, no fue hasta marzo de 1963 cuando, por primera vez, nuestro país asumió una posición oficial diametralmente opuesta a la acostumbrada, con el propósito de "iniciar negociaciones con los Gobiernos signatarios del Tratado General de Integración Económica en su conjunto, con miras a concertar un Convenio Especial que facilite la asociación de Panamá al programa de integración centroamericana". Para tal efecto, se realizaron negociaciones que se iniciaron en junio del mismo año, y se prepararon calendarios, sólo parcialmente cumplidos. Empero, se discutió con amplitud la posición adoptada por Panamá. Poco después, en septiembre, ante el Consejo Ejecutivo Centroamericano reunido en Guatemala, se fijaron las bases indispensables para la elaboración del proyectado convenio, que debía ser aprobado conjuntamente con las listas de los artículos de intercambio. Pero la delegación panameña sostuvo que esto último no podía cumplirse dada la premura del tiempo, debido a que la Asamblea Nacional ya había celebrado sesiones y, por tanto, no podía presentársele el documento para su discusión y ratificación. Se convino entonces realizar dicho procedimiento al año siguiente, o sea, en 1964.

Prestos a darse los pasos necesarios para la integración de Panamá al seno del Mercado Común, la Comisión Nacional para tal fin consideró oportuno discutir nuevamente las bases adoptadas en la primera reunión de Guatemala. Sobre todo porque no le había dado su aprobación a algunos de los lineamientos propuestos y ello era necesario para arribar a decisiones en cuanto a las listas de los productos. No obstante, al comunicarse tal posición de Panamá a la Secretaría Permanente de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), no se obtuvo respuestas alguna.

Si bien el Gobierno panameño continuó en los encuentros centroamericanos y se mostró proclive a sentar las bases para el posible ingreso de la República en el Mercado Común, paradójicamente, los sectores privados de El Salvador y Guatemala dieron a conocer su abierta oposición a tal iniciativa. Con todo, en la reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamerica que se llevó a cabo en Guatemala, en octubre de 1964, el Canciller de Panamá Fernando Eleta A., propuso se formara una Comisión bipartita de Alto Nivel que habría de realizar un estudio encaminado a determinar la integración de Panamá en el Mercado Común Centroamericano. Esta vez, la SIECA acogió la propuesta, pero la proyectada Comisión no llegó a constituirse.

Como resultado de nuevas gestiones del Gobierno de Marco A. Robles ante el Secretario General de la SIECA Dr. Pedro Abelardo Delgado, se solicitó la realización de dos estudios distintos, uno por Centroamerica y otro por nuestro país, para la eventual entrada de Panamá al Mercado Común de dicha región. Mientras se esperaba la respuesta a la anterior proposición, en marzo de 1965, se creó en la Cancillería panameña la Oficina de Asuntos Centroamericanos, bajo la dirección del Lic. Diógenes de la Rosa, Hijo. Su objetivo era examinar aspectos políticos, jurídicos e intelectuales de esta área y coordinarlos con los de naturaleza económica que desarrollaba el Departamento de Comercio Internacional. Se hizo , en consecuencia, un análisis detalla-

do de la estructura y funcionamiento del Mercado Común Centroamericano. El documento se envió a la SIECA, junto con la nueva propuesta de los dos estudios separados, lo cual mereció la aprobación de dicha entidad. Pero los pasos siguientes fueron lentos e indecisos.

Para entonces, el tema del Mercado Común Centroamericano había despertado el interés de otros sectores de opinión en nuestro país. Se dijo que existía cierta expectativa entre los economistas ante el anuncio que en el Consejo General de Estado se expondrían puntos de vista del Gobierno nacional en relación con la integración de Panamá al Tratado General. Tales manifestaciones giraban en torno a que en Panamá se habían hecho "estudios muy generales" sobre este tema. Lo contrario a Guatemala, donde se realizó "un estudio costosísimo para conocer las ventajas y desventajas de la integración de Panamá", los resultados habían sido adversos para el ingreso del país en le organismo económico subregional (696).

No se detuvieron en estos planteamientos las críticas. Se señaló que los círculos económicos habían cuestionado "la tardanza del Gobierno nacional de decidir su ingreso al Mercado Común", lo cual "había provocado cuantiosas pérdidas al país, ya que algunos países miembros del Mercado Común habían recibido a numerosas empresas que representan inversiones extranjeras que han salido de Panamá para ubicarse en otros países, o que hubieran podido establecerse aquí y lo hicieron en Centroamérica". Incluso se observó que la actitud de nuestro país de "solicitar inmediatamente su ingreso al Mercado Común, representaría "un paso sólido en el progreso y desarrollo de las industrias panameñas y colocaría a la República en condiciones de participar activamente del amplio mercado que representa la Asociación Económica". Se señaló, además, que en esferas allegadas a los industriales panameños, se tejían conjeturas sobre la posición que adoptarían los países miembros del Mercado Común ante la próxima solicitud del ingreso de Panamá en dicho organismo, ya que se había notado tenden-

cias contrarias a tal iniciativa, porque se temía que el mayor desarrollo de nuestro país iría en perjuicio de los demás miembros.

Por otro lado, se apuntó que existía a favor de Panamá las perspectivas que el mercado de la Zona del Canal presentaba para las actividades y desarrollo del Mercado Común Centroamericano. Desde otro ángulo, se hizo énfasis en que "la demora del Gobierno nacional en decidirse en cuanto a la integración o no al Mercado Común, se basó, en gran parte, en los criterios encontrados que surgieron dentro de los círculos tanto oficiales como privados". Igualmente, se mencionó la próxima celebración de la primera sesión de trabajo de la Comisión nombrada por el Presidente Robles, en la que participaron Ramón H. Jurado, Presidente del Consejo de Economía nacional, y los Ministros David Samudio, Fernando Eleta y Rubén D. Carles Jr. Se citó, asimismo, las palabras del recién electo Vicepresidente de la Cámara de Comercio de las Américas Roberto Eisenmann, quien declaró que Panamá debía solicitar, primeramente, su asociación al Mercado Común, toda vez que no estaba "en condiciones económicas de soportar las consecuencias de la integración inmediata y total al grupo centroamericano". En cambio, sí se mostró partidiario de asociarse al organismo subregional, en base a la lista de productos, lo cual redundaría en beneficio para nuestro país (697).

Entre los hombres de negocio de Panamá, no había uniformidad de criterios respecto a la incorporación de nuestro país al Mercado Común Centroamericano. El Consejo Nacional de la Empresa Privada consideró que se trataba "de un paso de suma importancia para la economía del país, para el cual los esfuerzos del sector privado deben intensificarse y coordinarse en una acción positiva y uniforme con el Gobierno Nacional" para que nuestro país pudiese ingresar a dicho Mercado "en mejor conocimiento de su futuro". Con tal propósito, el CONEP acordó "dar prioridad al examen de los estudios sobre el Mercado Común Centroamericano ya existentes y llevar a cabo otros relacionados con los ajustes

que serían necesarios realizar si Panamá llegase a integrarse al Mercado Común de Centroamérica". Tales ajustes se relacionaban con aranceles, nuevas técnicas, costo de vida y otros (698).

En un editorial aparecido en **El Panamá América**, se hizo un balance sobre el origen, desarrollo y vicisitudes del Mercado Común Centroamericano y la necesidad de proceder con cautela el ingreso de Panamá en el mismo, tras detenidos estudios como lo venían haciendo el Presidente del Consejo de Economía Nacional Ramón H. Jurado, y sus asesores. Pero, a la vez, llamó la atención sobre "la línea de Panamá en sus escaramuzas relacionadas con el Mercado Común Centroamericano, pues a esa trayectoria no se le puede llamar política, ha sido desconcertante, contradictoria y vacilante, hasta el punto de permitir el falso concepto de que Centroamérica nos rechazaba, nos repudiaba y nos repelía, cuando esa no es la realidad". Añadía, seguidamente, que era lógico y natural que en aquellos cinco Estados, como en Panamá, ciertos intereses se sientan perjudicados con la integración nuestra y luchen contra ella, sobre todo si, como ha ocurrido, ciertas posiciones nuestras dieron la impresión de que aspirábamos a obtener y lograr las ventajas y conveniencias sin asumir paralela y simultáneamente las mismas obligaciones y compromisos de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica".

Por otra parte, el editorial que comentamos acreditaba al Gobierno del Presidente Robles, "la firmeza en los pasos iniciales relacionados con el ingreso de Panamá al Mercado Común". También advirtió que, por lo pronto, ya se sabía que el asunto no andaba "dando tumbos de un Ministerio a otro, de una Comisión a otra", dado que la responsabilidad correspondía al Consejo Nacional de Economía. Recordaba que, hasta entonces, todo lo relacionado con el Mercado Común y el posible ingreso de Panamá se había concentrado en manos del sector privado, tal vez por indiferencia del Estado. Quizás por ello reinaba confusión y desconcierto, lo cual había desorientado a la opinión nacional "en materia de

tanta importancia y tan decisivas proyecciones". Sin embargo, aparentemente, este estado de cosas, sufrió alteraciones sustanciales y el Gobierno de Marco A. Robles "con energía y decisión, asumió plenamente las responsabilidades que le corresponden". Es más, sostenía el editorial en mención, que a las pocas horas de esa decisión "ya se notaba de parte de la República de Panamá, una línea y una política definidas, concretas, con fines y objetivos fijos y serios que, obviamente, reforzarán nuestra posición en las negociaciones con los cincos Estados centroamericanos ya integrados" (699).

No todos eran tan zigzagueantes en sus apreciaciones en el tema del posible ingreso de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Un crítico a la línea trazada por el Gobierno y los sectores de opinión pública, observó que, hasta ese momento, no existía un sólido acuerdo de voluntades o puntos de vista, ya que unos se habían mostrado en favor de la integración y otros sostenían lo contrario. Pero no se extraía, como quiera que fuese, una conclusión definitiva. Peor aún, a pesar de existir plena libertad de expresión, no podía decirse, a ciencia cierta, cuáles eran las opiniones emitidas en uno u otro extremo, porque se había estado manejando "dentro de un odioso hermetismo, a puerta cerrada, lo que mantiene a la comunidad en un clima de perplejidad, desorientación, ignorancia. Cuando tratándose de un asunto tan delicado, complejo y de incalculables consecuencias favorables o negativas, lo indicado es que que se haya dado a la publicidad una información de la controversia— porque la hay— y así, aun cuando no nos consideramos tan doctos, muchos de los que tienen preocupación y sensibilidad ciudadana habríamos aportado con sinceridad nuestros puntos de vista, que en algo habrían contribuido a despejar, ilustrar, esclarecer".

A decir del autor que venimos citando, estaba claro que si la República de Panamá ingresaba al Mercado Común Centroamericano, ello traería consigo desventajas en relación con los suministros a la Zona del Canal, toda vez que los bajos salarios de la mano de obra y menores costos de los

productos de Centroamérica, harían que estos últimos fuesen aceptados por los **zonians** quienes, a no dudarlo, rechazarían las mercancías locales. Por eso, era necesario estudiar, cuidadosamente, la decisión que debería adoptarse, pero eso sí, a puerta abierta y sin tapujos. Pedía mucha reflexión y nada de ligereza, máxime cuando Panamá con su posición geográfica privilegiada, podía obtener sumo provecho en el comercio exterior a través de la Zona Libre, tarifas tentadoras y otras infraestructuras indispensables para seguir sacando ventaja de la actividad transitista (700).

Con el objetivo de agilizar el estudio sobre el Mercado Común Centroamericano, la Comisión designada para tal fin por el Presidente Robles, celebró su primera sesión de trabajo, en julio de 1965. Su recomendación fue de que debía vigorizarse la gestiones de acercamiento a Centroamérica, a través de diplomáticos y otros funcionarios, al tiempo que se intensificaba el intercambio comercial con Nicaragua y Costa Rica a tenor de lo estipulado en el Tratado tripartito. En ese entonces, también se recibió una comunicación oficial del Dr. Pedro Abelardo Delgado, Secretario General de la SIECA, en la que indicaba la aceptación del Consejo Ejecutivo Centroamericano de la propuesta hecha por Panamá en el sentido de que se hiciesen dos estudios por separado sobre el tema en cuestión, tal como ya apuntamos (701).

Otras reuniones llevó a cabo la Comisión de estudio aludida e incluso solicitó, formalmente, la colaboración de otros Ministerios y entidades autónomas para recibir asesoramiento en algunos puntos específicos del trabajo que desarrollaba. Tales sesiones de trabajo se celebraron a lo largo de los meses de julio, agosto y septiembre de 1965. Al mes siguiente, arribó a Panamá el Coordinador General del estudio que realizaba la SIECA y cuyo objetivo era recoger la información preparada, a la sazón, por el Gobierno panameño. No obstante, las estadísticas centroamericanas se recibieron algo atrasadas en nuestro país y esto, a su vez, demoró el análisis de la información. Mientras tanto, se consideró oportuno recurrir a la asesoría de un experto

extranjero para la presentación del estudio por parte de Panamá.

3. El Informe de Ramón Tamames

Fue así como se obtuvieron los servicios del connotado economista español Dr. Ramón Tamames Gómez, quien entonces desempeñaba el cargo de Técnico Comercial de Estado en Madrid. Tras varios meses de trabajo que incluyó viajes a Centroamérica y distintos puntos de la geografía de nuestro país, excepto Bocas del Toro y Darién, así como entrevistas con los miembros de la Comisión de Estudio de Alto Nivel del Mercado Común, Directores de las instituciones públicas relacionados con el tema, industriales y comerciantes, obreros, estudiantes, profesores de la Universidad Nacional, funcionarios del Departamento Consultivo del Comercio Exterior y otras personalidades de la República, Tamames elaboró un extenso y detallado estudio titulado: **Aspectos Económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano** (702).

En verdad, el informe presentado por el reputado economista español constituye una sólida contribución en el análisis de las posibles vías de integración de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Entre otras observaciones, Tamames indicó que la forma como se había realizado los estudios sobre la posible vinculación de nuestro país a dicho organismo, era **sui generis**, toda vez que al encomendarse, separadamente, por las dos partes, trabajos de esta naturaleza, para eventualmente negociar con posterioridad "algún día", no tenía precedentes. Con todo, Tamames no se hacía muchas ilusiones acerca de los resultados que pudiesen obtenerse de su propio informe y del elaborado por la SIECA. A su juicio, ambos no podían "tomarse como elementos decisorios, sino simplemente como instrumentos para considerar oficialmente la cuestión de fondo y establecer bases de negociación". Pero lo que consideraba más importante era la posible dilación entre la publicación de ambos estudios y el inicio de las negociaciones, porque "habría que

enfrentar la posibilidad de que nuevamente el ambiente Panamá-Centroamérica pudiera volver a "enfriarse". Consideraba que esta posibilidad "debería ser evitada en interés de ambas partes"

Tras referirse a las dificultades de precisión y cuantificación en la elaboración del informe y el problema del "Grado de Vinculación", esto es si la misma comprendería la integración total, el libre comercio y equiparación arancelaria o los simples tratamientos preferenciales, Tamames se inclinó por la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano "como un proceso de integración paulatina". Justificaba esta "asociación progresiva" en base a las opiniones tanto de las "personas responsables como de los más fervientes partidarios" de dicho proceso integracionista. Sostuvo que sólo así podía "tener algún sentido la hipótesis de simples tratamientos preferenciales" como primer paso (y de duración relativamente reducida, complementando con una serie de elementos) en un proceso continuo de integración de progresivo perfeccionamiento. Aseveraba, enfáticamente: "Pensar en un sistema de preferencias "**ad aeternum**" sería como pensar que la historia se ha parado, y que los centroamericanos conservan hoy la mentalidad de los años 1953-58 (Tratados preferenciales) y no la mentalidad claramente integracionista que empezó a configurarse a partir de 1960".

Con datos estadísticos que avalaban sus afirmaciones, Tamames ahondó en temas relativos al "intercambio potencial de artículos de producción actual", "implicaciones de la Zona del Canal", "implicación de la existencia de la Zona Libre de Colón y del establecimiento de nuevas zonas francas y puestos libres en Centro América y Panamá". Asimismo, se ocupó de las posibilidades de integración industrial y agropecuaria, además de lo relacionado con la infraestructura y acerca del "aumento del poder de negociación provocado por la participación de Panamá (frente a países desarrollados o frente a otros bloques económicos) en materia de productos básicos, semiterminados e industriales; créditos e inversiones extranjeras". Por supuesto, también abordó los aspectos

fiscales , monetarios y cambiarios. Estudió, igualmente, la cooperación con instituciones tales como CSUCA, el ICAITI, el BCIE y otras similares. Tampoco pasó por alto las implicaciones del Tratado de Libre Comercio y preferencia arancelaria entre Panamá, Nicaragua y Costa Rica.

Importa detenernos en el resumen y las conclusiones del interesante informe hecho por Ramón Tamames, quien expresó que su estudio sobre los aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano, lo había realizado después de un análisis previo de las restantes alternativas de que disponía nuestro país en el ámbito de sus relaciones económicas internacionales. Estas posibles vías eran la participación de Panamá en un eventual Mercado Común del Caribe; asociación a la ALALC; obtención de preferencias en el Mercado de los Estados Unidos; conversión de Panamá en un área exenta (Zona Libre o Puerto Libre) o bien mantener el **statu quo**. De todas estas medidas planteadas, Tamames consideraba como "la más realista de las alternativas", y por tanto, la única que podía ofrecer "verdaderas ventajas" a nuestro país, la vinculación al MCCA "conforme a determinados procedimientos y calendarios", que más adelante explicaba.

Entre los argumentos esgrimidos por el destacado economista español en apoyo a sus puntos de vista, estaba, en primer lugar, el hecho de que el MCCA era ya una "realidad evidente, fecunda e irreversible". Afirmaba que dicho Mercado, como área de integración, ofrecía, y de ello ya existían evidencias, "todas las ventajas que teóricamente se presentan en cualquier proceso integratorio: economías de escala, aumento en el ritmo de crecimiento y en el nivel de empleo, mayor grado de coherencia en la elaboración de la política económica, contribución a la solución de determinados problemas de Balanza de Pagos, posibilidad de desarrollar actividades difícilmente abordables económicamente por pequeños países individualmente y aumento del poder de negociación frente al exterior del área integrada".

Además de estos planteamientos a favor del Mercado Común Centroamericano, Tamames alabó el éxito de este organismo de integración económica, incluso por encima de los otros proyectos de esta índole en Hispanoamérica, máxime ante la "difícil y problemática experiencia" de la ALALC. Este último éxito, a decir Tamames, era posible cuantificarlo "no sólo a través de la espectacular evolución del intercambio interregional, sino también mediante otra serie de indicios: desarrollo acelerado (más rápido que antes) del PNB de los países miembros, aumento de las inversiones brutas a una tasa superior, incremento también acelerado del comercio con el exterior del área, estabilidad interna de los precios, y mayor poder de negociación con terceros países o con organismos internacionales". Para el autor que citamos, esto último era especialmente evidente, en cuanto a "la captación de recursos financieros externos para el área de integración". Todavía más significativo era el logro alcanzado, hasta ese momento, esto es que el MCCA se consideraba, ya fuese en los países centroamericanos o fuera de ellos, "como un proceso de integración irreversible".

Reiteraba Tamames su observación en el sentido de que la vinculación de Panamá debía ser progresiva. Esto ofrecería "la posibilidad de desarrollar su propio sistema productivo de una forma mucho más racional de como lo ha venido haciendo hasta ahora, al disponerse de un mercado ampliado equivalente al seis veces la dimensión actual del mercado panameño". Consideraba que las dificultades que, indudablemente, se derivarían de la vinculación respecto a ciertas actividades e incluso para regiones o comarcas concretas, podrían resolverse haciendo determinados ajustes durante un período transitorio. Tales acondicionamientos significarían, en suma, "la ampliación y modernización del actual sistema productivo panameño, que hoy padece todos los males propios de un mercado nacional acusadamente limitado".

Según Tamames, aún la posición geográfica de Panamá no se habría aprovechado a plenitud y con un "hinterland"

económico mucho más extenso como el MCCA, podría ser realmente capitalizada. De otro lado, la vinculación de nuestro país al organismo subregional representaría la consagración definitiva del mismo en el ámbito internacional. Por eso estimaba que la integración de Panamá al MCCA era una "aportación de altísimo valor" y esto debía subrayarse, en el curso de sus negociaciones de accesión.

Desde otro ángulo, Tamames apuntó que el aumento del comercio recíproco entre Panamá y el MCCA exigía el establecimiento del libre comercio y la supresión de barreras arancelarias. Para ello, era indispensable incluir en el Tratado Multilateral una "lista básica de libre intercambio" que comprendiese todos los artículos que, en el momento de la firma del documento, se produjesen en Panamá y/o en le MCCA. Dicha lista se iría ampliando, en la medida en que apareciese la fabricación de nuevos productos en cualquiera de la dos áreas. Por consiguiente, en ambas partes debería evitarse "cualquier intento obstruccionista tendiente a excluir de la lista de libre comercio, artículos de producción actual, o conducentes al mantenimientos de cuotas o controles de importancia". Como máximo, debería admitirse "la previsión de regímenes especiales", de modo que, a lo largo de la primera fase del período transitorio, se fuesen "liberando progresivamente el comercio y suprimiendo las barreras arancelarias hasta su total extinción". A su criterio, dicha fase primaria no debía exceder los doce años.

Para Tamames, la equiparación progresiva de gravámenes arancelarios era factible y no entrañaba graves problemas. Esto se demostraba a la luz del minucioso examen comparativo realizado con los aranceles de Panamá y Centroamérica, a pesar de que en el primer país demostraban ser "marcadamente proteccionistas" y en el área en mención no eran "arbitrariamente proteccionistas". Por tanto, la equiparación debía ser progresiva y en base a la citada "lista básica de libre intercambio". Procedimiento especial tenía que seguirse con "los artículos para el turismo". En este aspecto, Panamá debería negociar con el MCCA "una fuerte reducción

de los derechos centroamericanos" como "premisa para una eventual equiparación para los mismos".

Contrario a los prejuicios generalizados, Tamames consideraba que la vinculación al Mercado Común permitiría a Panamá un mayor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecían el Canal y la Zona Libre de Colón. Observaba que las implicaciones de la integración de nuestro país al MCCA en relación con la Zona del Canal, había que verla en términos dinámicos y no solamente como la posible defensa comercial de un "mercado cautivo" mucho más limitado de lo que generalmente se pensaba. Así, Panamá, a la vez que podía aprovechar mejor las instalaciones y posibilidades del Canal en base a un nuevo Tratado, si se vinculaba al MCCA aumentaría su capacidad de ventas en mercado siete veces mayor. Para ello podía establecer un complejo industrial en la Zona del Canal. Lo mismo ocurriría con la Zona Libre de Colón, que encontraría perspectivas para su expansión al constituirse en la cabecera portuaria de la América Central, al tiempo que disminuían los incentivos para la creación de nuevas zonas francas en el áera.

Al tratar el punto sobre la integración industrial con sus efectos probables y posibilidades, Tamames sostuvo que Panamá podría beneficiarse de una "actuación de inversiones extranjeras directas" en mayor grado que hasta entonces. Era cierto que una buena parte de la industria panameña se encontraría en la necesidad de efectuar reajustes, pero la propia experiencia del MCCA permitía esperar que en Panamá el cierre de fábricas quedase circunscrito a las empresas "mal organizadas de manera ostensible". La República obtendría, a su vez, óptimos resultados en las industrias de ensamble. Por otra parte, la vinculación de Panamá permitiría revisar a fondo el régimen de industrias centroamericanas de integración para ponerlo a tono con incentivos fiscales uniformes y fomentar, así, las inversiones.

Tamames llamó la atención, por otro lado, en cuanto a la integración agropecuaria, donde Panamá tendría que afron-

tar una seria competencia en un sector que era, sin duda, "el más sensible de su economía". Para ello, convenía que nuestro país planteara al MCCA una serie de regímenes especiales, con el propósito de establecer, gradualmente, "el libre comercio y el desarme arancelario de los productos agrícolas" incluídos en la "lista básica de Libre Intercambio". Aconsejaba que paralelamente, el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, pusiera en marcha "un programa de medidas internas dirigidas a preparar el sector para resistir la competencia centroamericana".

Para Tamames, lo anterior, a su vez, requería "cambiar la actual mentalidad de roturación de nuevas tierras y (la) creación de pequeñas y poco capitalizadoras explotaciones familiares, por una política de fomento de las grandes explotaciones mecanizadas y de las cooperativas de los pequeños agricultores, con una intensificación de los rendimientos de las tierras que ya se encuentran en cultivo". En consecuencia, para aprovechar mejor las posibilidades autónomas de Panamá en la sustitución de importaciones y la diversificación de las mismas, exigía una política agraria más coherente que la desarrollada hasta entonces, así como "un gran cúmulo de inversiones para modernizar el sector". Según Tamames "estas dos premisas "podrían hacerse efectivas mucho más fácilmente en el supuesto de vinculación".

Una de las preocupaciones de los empresarios panameños, en relación con una eventual integración en el MCCA, era, a decir de Tamames, el aspecto de los salarios. Esto tenía explicación, por cuanto una reciente encuesta de la CEPAL había puesto de relieve que Panamá contaba con un nivel de salarios y de cargas superior en más del 100% al nivel promedio del MCCA. No obstante, en algunas actividades económicas, nuestro país aparecía con los costos de producción más bajos, lo cual demostraba, además, que en Centroamérica se cumplía, principalmente, la ley de que"las más altas productividades corresponden a las situaciones de salarios más elevados". Por ende, un primer elemento de

vinculación, era la reducción de los costos de producción de la industria de Panamá. Empero, según Tamames, lo más importante era que en Panamá el sistema "de salario mínimo horario sectorizado", constituía un verdadero "contra incentivo" de los rendimientos". De allí que, para hacer "más agresivo el sistema productivo del país frente a la competencia centroamericana", a su juicio, era preciso "modificar sustancialmente el actual procedimiento de retribución, al objeto de ligar en lo sucesivo los incrementos efectivos de salarios con los aumentos de productividad".

Respecto a lo relacionado con los aspectos fiscales y monetarios de la vinculación, Tamames estimaba que en este terreno no se planteaban problemas serios a corto plazo. Pese a ello, era conveniente que una pequeña Comisión del Ministerio de Hacienda y Tesoro examinara, en detalle, las analogía y diferencias entre los sistemas fiscales panameños y de los países del área centroamericana. Específicamente, en lo relativo a las cuestiones monetarias, era recomendable que, desde el comienzo de su integración, Panamá se adhiriera a la Cámara de Compensación Centroamericana, que tanto había contribuido a facilitar los pagos internacionales de la región. Para tal efecto, bastaba que el Banco Nacional de Panamá suscribiera el correspondiente convenio asumiendo el papel de "agente de la Cámara". A la par, el Banco tendría que garantizar "unos tipos de cambios con las monedas fraccionarias centroamericanas" y habría de hacer otra serie de operaciones menores. Tamames sugería, que en nuestro país se formara una Comisión revisora del sistema monetario "para analizar a fondo todas las implicaciones que pudiera plantear la creación de un sistema verdaderamente

gración de los cincos países. 6- Seis meses antes de culminar los cincos primeros años de la fase inicial, el Consejo de la Asociación debería llevar a cabo "una evaluación de los resultados conseguidos y de los objetivos pendientes". Si los propósitos no se hubiesen logrado, entonces podría prorrogarse la primera fase por un año más, antes de pasar a la segunda etapa.

Esta última, debería tener una duración de cinco años prorrogables. La misma comprendería los siguientes pasos:

1- Ampliación de la "Lista básica de Libre intercambio" a fin de incluir, progresivamente, dentro de ella, "todos los rubros de la NAUCA, de forma que al final del periodo transitorio quedase completamente libre el comercio entre las dos áreas...".

2- Finalización del paralelo de los gravámenes arancelarios.

3- Continuación de las cláusulas de escape y aceleración, pero sólo para los efectos de aquellos compromisos adquiridos para la segunda fase y para los objetivos pendientes de la primera.

4- Aumento de la participación de Panamá en los restantes aspectos de integración. Así, al final de la segunda fase, estarían previstos los trámites para la incorporación de nuestro país en todos los organismos e instituciones del MCCA.

5- Durante este segundo período proseguiría laborando el Consejo de la Asociación y seis meses antes de finalizar dicho lapso, prepararía "un nuevo informe de evaluación sobre los resultados conseguidos y los objetivos pendientes". Si estos fuesen considerables todavía, entonces podía prorrogarse la segunda etapa por un año "antes de llegar a la integración total". Una vez se alcanzara este objetivo, el Consejo aludido debería disolverse y Panamá pasaría "a formar parte como miembro de pleno derecho en todos los órganos de la integración" (703).

4- Nuevos planteamientos en torno al Mercado Común

Pese al informe de Tamames, no cambió, sustancialmente, la posición de Panamá respecto a su posible ingreso al Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, durante la Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y Panamá, celebrada en la Ciudad de San Salvador, del 17 al 19 de junio de 1966, el Canciller Fernando Eleta A. firmó, en nombre del Gobierno Nacional, el Protocolo de ingreso de la República de Panamá a órganos subsidiarios de la Organización de Estados Centroamericanos. De esta forma, nuestro país empezó a formar parte de los siguientes órganos subsidiarios de la ODECA: Consejo de Trabajo y Previsión Social; Consejo de Salud Pública y Consejo Centroamericano de Turismo. A raíz de la Segunda Conferencia Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica y Panamá, que también se llevó a cabo en San Salvador, en la misma fecha apuntada, se consideró, primeramente, el establecimiento de una Comisión de Geografía y Cartografía como Organo Subsidiario de la ODECA y, en segunda instancia, la modificación de la Carta de San Salvador, con el objetivo de allanar el camino hacia el futuro ingreso de Panamá a otros órganos técnicos de dicha organización subregional a los que nuestra República no podía adherirse por no permitirlo la citada carta. Se acordó considerar este punto durante la Segunda Conferencia Ordinaria de Cancilleres que se celebraría en San José en fecha próxima (704).

A principios de 1967, específicamente del 27 de marzo al 14 de abril, con el apoyo y la colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) realizó en nuestra capital, el curso sobre Panamá y el Proceso de Integración Económica de América Latina. El INTAL había sido creado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 3 de diciembre de 1964, y comenzó a funcionar en agosto del año siguiente. Con sede en Buenos Aires, el INTAL operaba como una entidad

permanente dentro de la estructura del BID y su funcionamiento dependía tanto del propio Banco como de las contribuciones especiales de los países miembros.

Un papel importante, en la celebración del curso mencionado, desempeñó el Departamento de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los discursos de recepción fueron pronunciados por el Dr. José María Aragao, Representante del INTAL, y el Canciller de Panamá, Ing. Fernando Eleta A. Se pronunciaron conferencias sobre introducción a la teoría de la integración latinoamericana, a cargo del propio Dr. Aragao y Fernando Mateo, también del INTAL. Asimismo, hubo disertaciones sobre el Mercado Común Centroamericano en las que intervinieron, José Sánchez Méndez, del Ministerio de Industria y Comercio de Costa Rica; Guillermo Noriega Morales, del SIECA; José Guillén, también por la misma entidad, y Wilburg Jiménez Castro, del INCAP.

No podía faltar entre los temas desarrollados por el curso del INTAL, el relacionado con Panamá y el proceso de integración económica. Así, Gustavo Tejada Mora se refirió a las características generales de la economía panameña"; Arnold Harberger habló sobre "las perspectivas para el futuro del Comercio Internacional de Panamá"; Alfonso Rochac, de la ODECA, disertó acerca de Panamá y la integración", Ramón Tamames Gómez expuso sobre los problemas que plantearía la vinculación directa de Panamá a la ALALC", "La Alternativa Mercado Común del Caribe y las Alternativas Parciales (Puerto Libre y preferencias)", "Aspectos comerciales del Mercado Común Centroamericano" y "Aspectos de la integración industrial" en los que ahondó en los aspectos abordados por él en el informe citado páginas atrás. Por su parte, Fernando Amado se ocupó de las "Posibilidades de integración en el sector agropecuario"; Edwin Fábrega hizo lo mismo en cuanto a las "Posibilidades de la integración de la infraestructura", en tanto que José Guillermo Aizpú abordó el tema de "los aspectos monetarios y cambiarios de la integración siempre referidos a Panamá" y Rodrigo Núñez

examinó los "aspectos fiscales de la integración de Panamá al Mercado Común Centroamericano. Por último, Rosario Oller de Sarasqueta trató acerca de de los "aspectos laborales y sociales con respecto a una posible vinculación de Panamá al Mercado Común" y Hernán J. Rodríguez Jr., se ocupó de los "aspectos institucionales y administrativos referentes a Panamá frente al proceso de integración económica de América Latina" (705).

No está de más señalar que los principales lineamientos expuestos en estas últimas conferencias se basaron en el estudio hecho por Tamames, ya comentado con anterioridad. De todos modos, oficialmente, se indicó que, en relación a Centroamérica, la Cancillería estaba trabajando conjuntamente con la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, en la preparación de un "proyecto de bases de negociación en las cuales fundamentar la progresiva vinculación de Panamá a ese Mercado Común". Una vez se terminara dicha labor, se sometería el documento a la consideración de la Comisión de Alto Nivel designada por el Presidente Marco A. Robles, al igual que a los miembros del Departamento Consultivo de Comercio Exterior para que éstos le hicieran las observaciones pertinentes (706).

Por este tiempo, es decir, a finales de 1967, el Ministro de Industria y Comercio de Costa Rica y, a la vez, Presidente del Consejo Económico Centroamericano Manuel Jiménez de la Guardia, hizo saber a la Cancillería de Panamá la decisión de los Estados de esta área de aceptar el inicio de negociaciones con nuestro país para su ingreso "gradual y progresivo" en el Mercado Común. Pero la SIECA no transmitió simultáneamente la comunicación oficial en ese sentido, por lo que el Gobierno de Marco A. Robles decidió no tomar ninguna otra iniciativa. No obstante, lo cierto es que aún primaba la cautela, por no decir el temor, de dar el paso hacia la integración al MCCA. Como indicaba el Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Eleta A., era necesario "sopesar primero todas las implicaciones y riesgos a los que se

sometería nuestra particular estructura económica de integrarla al Mercado Común Centroamericano. No debemos deslumbrarnos con el solo mecanismo de la ampliación del mercado, pues los aranceles, las comunicaciones, el transporte, todos son factores que inciden decisivamente en el óptimo aprovechamiento del mercado ampliado".

Con todo, observó que la entrada a Panamá a cualquiera de los esquemas existentes en el área centroamericana, constituía un asunto que preocupaba a todos, especialmente al Presidente de la República, toda vez que "necesariamente éste sería un paso transitorio, previo a la formalización del Mercado Común Latinoamericano" por lo demás, "la meta última fijada por los Presidentes de América" acorde con el compromiso suscrito en Punta del Este, que debía ser ampliado. Sin embargo, advirtió que había "instrucciones precisas del Primer mandatario en esta materia y a ellas nos ceñiremos estrictamente porque, como siempre, anteponen el interés panameño a cualquier otra circunstancia." (707) De nuevo, en esta ocasión, como era de preveer, nada se hizo.

C. El Gobierno de Torrijos ante los Organismos Centroamericanos

Con el ascenso de los militares al poder directo, en octubre de 1968, hubo un cambio de orientación en las relaciones económicas internacionales de Panamá. Se hizo la observación que, hasta entonces, las labores de la Cancillería, en este sentido, "giraban casi exclusivamente alrededor de los diferentes estudios relacionados con la posible vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano". Pero ahora se había preparado "un plan de trabajo de acción práctica que comprendiera (Sic) la atención del aspecto de nuestro comercio con el mundo exterior en general".

Dentro de esta nueva política, se había comenzado por estudiar o analizar los mercados extranjeros, a fin de "proporcionar a nuestros empresarios e instituciones datos relativos a la demanda potencial para la producción pana-

meña". Al efecto, se le dio particular importancia al examen detenido del mercado de la Zona del Canal. Igualmente, se llevó a cabo "un análisis de estructuras de importaciones" de los países relacionados con Panamá. Se perseguía el fomento y la promoción de las exportaciones nacionales. Así, se trabajaba en aspectos tales como: "la creación de interés por exportar; establecimiento de contactos entre exportadores panameños e importadores extranjeros; programa de capacitación en materia de exportación; información sobre mercados extranjeros; establecimiento de vías de comercialización en el extranjero; publicidad y servicio de relaciones públicas en el exterior y participación en ferias y exhibiciones comerciales".

Por otra parte, se dijo que la Cancillería "continuaba brindando atención", a todo lo relativo al Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio concertado entre Costa Rica, Nicaragua y Panamá, "como resultado lógico del cada vez mayor volumen de intercambio comercial que se realiza al amparo de ese instrumento comercial". Se indicó que, de forma especial, el Ministerio de Relaciones Exteriores estaba realizando análisis económicos referentes al mercado interno, debido a la nueva modalidad implantada por los empresarios panameños de solicitar exclusión de productos de la lista de intercambio con Costa Rica.

Con claridad, quedó fijada la posición de Panamá respecto al Mercado Común Centroamericano, cuando a raíz de una mesa redonda sobre el tema que se hizo en Guatemala del 23 al 27 de marzo de 1969, bajo los auspicios de la **Business International,** el Canciller de Panamá Nander A. Pitty Velásquez, expresó que el Gobierno por él representado tenía en miras "estrechar más los vínculos comerciales con Centroamérica". Mas también adujo que "como la estructura económica panameña difiere notablemente de la estructura económica centroamericana, no era posible pensar en una integración económica plena por el momento. Lo más conveniente para Panamá es iniciar este proceso a través de

Tratados comerciales o un Tratado Multilateral de Comercio".

Y en cuanto al Tratado Tripartito, la creación del Mercado Común Centroamericano había acelerado el proceso de industrialización del área, con los consiguientes incentivos a este renglón productivo, destinados a atraer mayores inversiones de capitales, mientras que en Panamá se establecía un régimen proteccionista. Esto colocaba a las empresas nacionales dedicadas al comercio de artículos incluidos en dicho Tratado, en una situación desventajosa. Así las cosas, algunos grupos integracionistas buscaban solucionar el problema mejorando la producción industrial y acelerando la extensión del Tratado Tripartita a los demás países pertenecientes al Mercado Común. La Cancillería estudiaba el asunto "para fijar una política cónsona con los intereses del país" (708).

Volviendo al punto del análisis de los mercados extranjeros para ampliar el ámbito de posibilidades del Comercio Internacional de Panamá, los países seleccionados fueron: Alemania, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Italia, Japón, México, Nicaragua, Venezuela, los Estados del Caribe e incluso la Zona del Canal de Panamá. Por la falta de datos informativos amplios, los resultados no fueron del todo halagadores. Empero el análisis incluyó aspectos relativos a: las Reglamentaciones sobre el comercio exterior; formas de pago y seguros; disposiciones fitosanitarias y de seguridad; política de precios; legislación sobre transporte, líneas y disponibilidad del mismo; disposiciones sobre almacenamiento; aduanas en general y fiscales; canales de distribución; permisos, licencias y patentes de operación, entre otros.

Desde otro ángulo, el incremento del intercambio comercial a tenor del Tratado Tripartito, no sólo trajo consigo problemas de esta índole, sino otros que no pudieron preveerse cuando fue suscrito. A fin de superar tales obstáculos, que salieron a la luz en 1968, se creó una Comisión mixta de

Panamá y Costa Rica, que adelantó gestiones para la preparación de un Proyecto de Reglamento destinado a establecer procedimientos para resolver los conflictos que se suscitaran, "de la manera más rápida y con el menor perjuicio posible". El Departamento Consultivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá dio su aprobación al Proyecto aludido, el cual se envió a las autoridades costarricenses para su estudio y consideración. Al devolverse por éstas con algunas modificaciones, se estimó conveniente pulsar la opinión de los Ministros de Agricultura y Ganadería, de Comercio e Industrias, del Sindicato de Industriales de Panamá, así como también de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, y la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá, y de los miembros del Departamento Consultivo. Uno de los puntos más controversiales era el relacionado con la Zona Libre de Colón (709). Al parecer, ese año nada se resolvió, pero el 15 de diciembre de 1969, se firmó en la Ciudad de Panamá, el Reglamento al Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio, para los efectos de las relaciones comerciales entre Costa Rica y Panamá, el cual entró en vigor mediante un canje de notas de 23 de diciembre de 1969 y 26 de enero de 1970 (710).

Algunas cifras sirven para ilustrar el intercambio comercial preferencial realizado al amparo del Tratado Tripartita durante el año de 1968. Con Costa Rica, alcanzó un valor F.O.B. de $.4,142,957, subdivididos en $.1,376,170 correspondientes a exportaciones y $.2,766,787 en lo que respecta a importaciones. En ese entonces, el déficit de intercambio se calculó en $.1,390,617. Mientras la exportación creció de 1967 a 1968 en un 33.6%, la importación aumentó un 63.6%. En el último año indicado, el intercambio preferencial con Nicaragua llegó a un valor de 178.1 en miles de balboas, de los cuales, se importaron 101.4 en miles de balboas y se exportaron 24.7 en miles de balboas. Como se ve, este comercio era mínimo, al punto que se circunscribía sólo a nueve renglones, tres de los cuales, eran importados por parte de Panamá. Al comparar el intercambio de 1968 respecto a 1967, se reflejaba una disminución de 125.8 en

miles de balboas y tanto Nicaragua como Panamá sufrieron merma en sus respectivas exportaciones. Con razón, la Cancillería calificaba el funcionamiento del Tratado Tripartita en relación con Nicaragua, como "casi insignificante" si se le equiparaba con el intercambio realizado con Costa Rica. Lo anterior se atribuía, entre otras razones, a la existencia del Protocolo de San José y a las medidas internas de Nicaragua creando nuevos impuestos de introducción. De otro lado, tampoco había interés por los sectores comerciales de ambos países para el incremento de las exportaciones (711).

A tono con la nueva modalidad por el Gobierno militar, se procedió a concertar un buen número de convenios y otros documentos bilaterales destinados a fomentar las relaciones comerciales de Panamá con otros países americanos y europeos. Específicamente, con los Estados del área centroamericana, cabe mencionar al Reglamento al Tratado de Intercambio Preferencial y de Libre Comercio (Tripartito) para efectos de las relaciones comerciales entre Panamá y la República de Nicaragua, firmado el 25 de febrero de 1970 en la Ciudad de Panamá. También se celebró un Tratado de Libre Comercio e Intercambio Preferencial entre la República de Panamá y la República de El Salvador. Este documento fue firmado en San Salvador, el 2 de junio de 1970, y aprobado por el Decreto de Gabinete N°.151 de 4 de junio de 1970 (712). El canje de los instrumentos de ratificación se efectuó el 4 de febrero del año siguiente y, a partir de entonces, entró en vigencia. Mediante el Decreto N°.57, de 11 de noviembre de 1976, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó el Reglamento al Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial entre las Repúblicas de Panamá y El Salvador (713).

Prosiguiendo con la política antes mencionada, el 8 de junio de 1973, los Gobiernos de Panamá y Costa Rica firmaron en la Ciudad capital del primero de dichos países, un Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial, que fue aprobado mediante la Ley N°.2, de 8 de noviembre de ese mismo año. El canje de instrumentos de ratificación se

llevó a cabo el 16 de de enero de 1974. Con Honduras, el año anterior, es decir, el 8 de noviembre de 1973, también se concertó, en la Ciudad de Panamá, un Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial que se aprobó por la Ley 13 del día siguiente. El 14 de febrero de 1974, se efectuó el canje de los instrumentos de ratificación. El 20 de junio de ese año, se firmó en Guatemala el Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial entre Panamá y ese Estado centroamericano. El Gobierno panameño aprobó dicho documento contractual, mediante la Ley Nº.2 de 23 de octubre de 1974. Al año siguiente, específicamente el 25 de abril, se efectuó el canje de intrumentos de ratificación. Por otro lado, el Tratado de Libre Comercio y de Intercambio Preferencial entre nuestro país y Nicaragua, se signó en Managua el 26 de julio de 1973. Por la Ley Nº.4, de 8 de noviembre de ese año, se le dió aprobación y el canje de instrumentos de ratificación tuvo lugar el 18 de enero de 1974 (714).

Si bien no se ciñe estrictamente al tema que venimos desarrollando en relación con Centroamérica, no está demás recordar que Panamá también celebró tratados comerciales con las entonces República Democrática de Alemania (17 de octubre de 1979); República Popular de Bulgaria (22 de marzo de 1979); República Socialista de Checoslovaquia (17 de abril de 1979); República Popular de Hungría (16 de julio de 1979). Asimismo, con la República de China (11 de abril de 1981).

En otro orden de cosas, también debemos tener presente que Panamá, junto con Colombia, Costa Rica, Honduras y Guatemala, fueron los fundadores de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) en 1974, como ya apuntamos en otro apartado de este estudio. Además de ello, por la Ley Nº. 25 de 7 noviembre del año siguiente, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos dio su aprobación al Convenio sobre el establecimiento del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) (715). Por otro lado, mediante los decretos 60 y 73,

de 21 de septiembre de 1978 y 24 de julio de 1980, respectivamente, se designaron las contrapartes panameñas ante las comisiones mixtas permanentes de los Tratados de Libre Comercio e Intercambio Preferencial celebrados por la República de Panamá y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estaban facultados para desplazarse a los distintos países del área centroamericana cuando la sede de las negociaciones recayese en la capital de algunos de ellos. Las funciones de la Secretaría de la parte panameña, tanto en las reuniones a nivel nacional como internacional, correrían a cargo del personal del Departamento de Comercio Internacional del Ministerio de Comercio e Industrias (716).

CH. Otros arreglos contractuales con Centroamérica y posición ante el CONDECA.

A más del Convenio Constitutivo de la Coordinación Federativa y Cultural Centroamericana (CECC) aprobado por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, por la Ley Nº.31 de 31 de octubre de 1983 (717), Panamá ha suscrito con los países del área centroamericana convenios de seguridad social, sobre cooperación fronteriza y delimitación de áreas marinas y cooperación marítima (Costa Rica); acuerdo básico de cooperación técnica y para el uso del Laboratorio de enfermedades vesiculares en los animales y convenio bilateral de seguridad social (El Salvador); convenio administrativo para el canje de valijas diplomáticas; acuerdo de seguridad social y para el uso del laboratorio de diagnóstico de enfermedades vesiculares en los animales (Guatemala); de la misma naturaleza que este último con Honduras, además de un convenio sobre supresión de visas y otros de seguridad social. Con El Salvador, asimismo, un acuerdo de supresión de visas en pasaportes diplomáticos oficiales o equivalentes, sobre Cooperación Técnica, de Seguridad Social y para el uso del laboratorio de diagnóstico ya mencionado. Con Nicaragua, también está en

vigencia un convenio relativo a la seguridad social y sobre dicho laboratorio de diagnóstico. (718).

Por último, no podemos pasar por alto las relaciones de nuestro país con el área centroamericana en el plano militar. Durante la Segunda Conferencia Ordinaria de Cancilleres, realizada en San José, en noviembre de 1966, la República de Panamá presentó un proyecto de reforma a la Carta de la ODECA, con el propósito de lograr la participación de nuestro país en los órganos originales de dicho organismo, entre ellos el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), que se había formado en 1963. Su finalidad era defender a cualquier país de la región de cualquier agresión militar proveniente de naciones fuera del área. La proposición fue aceptada unánimemente por los Cancilleres asistentes y, a partir de entonces, Panamá asistió con regularidad como observador en las reuniones del Consejo de Defensa Centroamericano. (719).

Algunos autores sostienen que el CONDECA estaba estrechamente relacionado con la política de seguridad nacional del Pentágono. Apuntan, además, que su enlace y área de operaciones para entrenamiento y perfeccionamientos estratégicos militares se ubicaba en la Zona del Canal de Panamá, concretamente en la Escuela de las Américas del Comando Sur (720). No nos vamos a detener en el papel desempeñado por esta estructura militar estadounidense, que ha tenido marcada influencia en toda Latinoamérica (721). De momento, a finales de noviembre de 1986, se reunieron en la Ciudad de Panamá, militares de alto rango de Guatemala, El Salvador, Honduras y Panamá. Acordaron revivir el CONDECA "para luchar contra la amenaza militar comunista en la región centroamericana". Se indicó que, a partir de entonces, Panamá formaba parte del CONDECA y Costa Rica, país sin ejército, fue aceptado como observador. A la par, se excluyó del organismo a Nicaragua. A la sazón, Jaime Hernández, el Ministro de Defensa de Guatemala, al término de la reunión de cuatro días, indicó que el CONDECA había "revivido" toda vez que era "muy obvia la amenaza del comunismo en Centroamérica". Añadió que se trabajaría

intensamente "en defensa de la democracia en la región". Sostuvo, además, que "de hecho Panamá es parte de CONDECA". Se dijo que, a raíz de la Guerra entre Honduras y El Salvador, en 1969, el Organismo había quedado inactivo, pero que aún después se destacó la conveniencia de reactivarlo. Al parecer, Guatemala era el país más interesado en la reactivación del CONDECA, tal como lo expresó el propio General Hernández. Costa Rica también se mostró ansiosa a participar en dicho organismo, lo cual se explica por su temor al régimen sandinista de Nicaragua (722).

Esta reactivación del CONDECA, que se llevó a cabo en

la presencia y peso del capital norteamericano, además de los intereses políticos en el territorio panameño, fueron factores relevantes, si no decisivos, en las actuaciones de nuestros hombres públicos, por lo menos en los años que van de 1904 a 1930.

Desde otro orden de cosas, la participación de Panamá en la Sociedad de la Naciones, salvo algunos casos de personalidades descollantes, apenas merece mencionarse. Y en cuanto al papel desempeñado en los cónclaves panamericanos, cabe señalar que se sumó a las directrices trazadas por Washington, excepto cuando el resto de las naciones del Continente comenzaron a presionar para que el principio de la "no intervención" en los asuntos internos o externos de un Estado por parte de otro, se convirtiera en realidad.

Cuando este principio del Derecho Internacional entró en vigencia y, al mismo tiempo, se puso en práctica por parte de la nación del Norte la "política del Buen Vecino", Panamá pudo afianzar su personalidad como República independiente y soberana en el Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936, que, precisamente, eliminaba la cláusula primera de la Convención del Canal Istmico por la cual se mantuvo, hasta entonces, como un Estado mediatizado. No obstante, nuevos compromisos de orden estratégico-militar, al mismo tiempo, maniataron a nuestro país a los dictámenes de Washington, como quedó en evidencia en el Convenio de Bases de 1942.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, tal como lo hicieron la mayoría de los países del Continente americano, Panamá pasó a formar parte de la Carta de las Naciones Unidas y, poco después, suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y se hizo miembro de la Organización de los Estados Americanos, como vimos páginas atrás. En estos organismos, aunque en ocasiones, nuestra República dio a conocer su insatisfacción por las cláusulas del Pacto Canalero de 1903, lo cierto es que hasta los años sesenta, la política exterior panameña se sumó a los lineamientos de la

diplomacia estadounidense. Esto es válido, desde la "Guerra Fría" como se vió con el Convenio Filós-Hines, hasta los postulados de la Alianza para el Progreso, incluyendo una abierta postura anticomunista dentro y fuera del Continente.

De todo lo anterior, ya nos ocupamos en detalle. Sin embargo, precisa reiterarlo a fin de establecer diferencias con la nueva actitud asumida por Panamá en sus relaciones internacionales, años después de la toma del poder por los militares en 1968, y en cuya modalidad jugó un papel destacado, el objetivo básico de encontrar apoyo, incluso fuera del ámbito americano, durante el proceso de las negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal. Como a continuación veremos, en esta posición adoptada por nuestro país, ejerció marcada influencia la nueva situación internacional imperante entonces que, desde los años sesenta, se inclinaba hacia el policentrismo, en vez del tradicional esquema bipolar.

2. Surgimiento y características del Tercer Mundo y del Movimiento de Países no Alineados.

Bajo la expresión Tercer Mundo, en 1950, Alfred Sauvy designó al grupo de países de Africa y Asia situados entre los bloques de las potencias comunistas y occidentales, cuya característica principal era la búsqueda de autonomía política, económica y social, es decir, la descolonización. Este concepto, esencialmente político, se consolidó en la Conferencia de Bandung, Indonesia, celebrada a finales de abril de 1955, a la cual asistieron delegados de 25 estados africanos y asiáticos. En el comunicado final se afirmaba la igualdad racial, el respeto a los derechos humanos fundamentales y al derecho de los pueblos conforme a la Carta de la O.N.U. y la no intervención e injerencia en los asuntos internos de los Estados. Se abogaba, del mismo modo, por la solución pacífica de las controversias internacionales, así como el cese de los actos de agresión o amenaza de la misma contra la integridad territorial o la independencia política de los

Estados. Objetivos prioritarios también eran el fomento de la cooperación y los intereses comunes, además del reconocimiento de los derechos y deberes internacionales. Tras la Cumbre de Bandung, se aceleró el proceso independentista de los países del Africa y la O.N.U., en su sesión del 20 de septiembre de 1960, aceptó en su seno a 16 nuevos miembros de ese Continente, cuyo número ha ido aumentando continuamente. (724)

Otros rasgos peculiares de este conglomerado de naciones, a las que posteriormente se sumaron los países latinoamericanos, son de índole socio-económica. Están inmersos en el denominado "subdesarrollo", entre cuyos indicadores sobresalen: baja renta **per cápita**; subalimentación, alta mortalidad infantil; enfermedades masivas; alto crecimiento demográfico; predominio del sector agrario; nula mecanización y cultivos rutinarios. A todo ello, se pueden añadir la escasa densidad de la infraestructura y una industrialización mínima; analfabetismo, limitaciones culturales y carencia de cuadros dirigentes apropiados. (725) No obstante, también se ha criticado el hecho de que el término Tercer Mundo es confuso, por cuanto engloba países tan disímiles en su situación política y socio-económica como los ricos Emiratos Arabes o Irán, con respecto a Haití, Etiopía o Senegal. Como quiera que sea, su presencia se hizo sentir en los foros internacionales, particularmente, a través del Movimiento de los Países No Alineados.

Esta última representación internacional integrada por la mayoría de los países del Tercer Mundo, se inició a raíz de la primera reunión multilateral que se llevó a cabo en la Isla Brioni, Yugoslavia, en 1956, por iniciativa de Nasser, Nehru y Josip Broz (Tito). El propósito fundamental del Movimiento de Países No Alineados es la descolonización y el anti-imperialismo. Se estructuró, formalmente, en la reunión preparatoria a la Conferencia de Belgrado y se plasmó en la Cumbre de El Cairo, celebrada del 5 al 12 de junio de 1961. A partir de entonces, además de los dos principios anteriormente señalados, se estableció como criterio de

admisión a dicho movimiento: la no vinculación a pactos militares dentro del contexto de bloques, no poseer en sus territorios bases o instalaciones militares; cumplir con lealtad y respeto las decisiones democráticas de la mayoría del movimiento y promover la colaboración solidaria entre los miembros, en todos sus aspectos.

Entre los objetivos políticos específicos de los No Alineados se señalan: "la liberación económica, la soberanía real de los Países del Tercer Mundo, el establecimiento de un nuevo orden económico mundial y el reconocimiento del derecho soberano de los Estados a escoger libremente el sistema socio-político que mejor les convenga, de conformidad con sus necesidades nacionales". Así, los propósitos básicos del Movimiento son, por un lado, "cambiar el sistema de las relaciones económicas internacionales, desigual e injusto" y, por el otro, "establecer y mantener la paz, la independencia, el desarrollo y la colaboración internacional".

Hasta la fecha, se han llevado a efecto ocho conferencias cumbres de los No Alineados, a saber: Belgrado, Yugoslavia (1 al 6 de septiembre de 1961), en la que participaron 25 países miembros, 3 naciones latinoamericanas en condición de observadores y 35 movimientos de liberación nacional; El Cairo, Egipto (del 5 al 10 de octubre de 1964), con la concurrencia de 47 países miembros, 10 naciones observadoras y algunos movimientos de Liberación Nacional; Lusaka, Zambia (8 al 10 de septiembre de 1970); asistieron 50 países miembros y 8 países observadores; Argel, Argelia (5 al 9 de septiembre de 1973), participaron 75 países miembros, 10 Estados observadores, 3 países invitados y 12 movimientos de Liberación; Colombo, Sri Lanka (16 al 20 de agosto de 1976), concurrieron 86 países miembros, 7 invitados especiales, 10 países observadores y 12 movimientos de Liberación. Por primera vez, la República de Panamá participó como miembro del Movimiento y la delegación fue presidida por el General Omar Torrijos Herrera, a la sazón Jefe de Gobierno, quien obtuvo amplio apoyo en su política de reivindicación ante los Estados Unidos en aras de la concer-

tación de un nuevo Tratado del Canal Interoceánico, como veremos más adelante.

Desde entonces, nuestro país ha concurrido a las siguientes cumbres del Movimiento No Alineados: La Habana, Cuba (3 al 9 de septiembre de 1979), asistieron 95 países miembros, 12 en calidad de observadores, 8 invitados y 2 con status especial (Belice); Nueva Delhi, India (7 al 11 de marzo de 1983, contó con la participación de 101 países miembros, 9 en condición de observadores y diversas organizaciones y movimientos de Liberación Nacional; Harare, Zimbawe (1 al 6 de septiembre de 1986), se celebró con la asistencia de 100 países miembros, 16 organizaciones internacionales, países observadores y movimientos de Liberación Nacional. (726)

3. Panamá y el Movimiento de los Países No Alineados

El 25 de agosto de 1975, con motivo de la celebración de la Conferencia Ministerial del Movimiento en Lima, Panamá ingresó formalmente a los Países No Alineados. Fue apenas el quinto Estado latinoamericano que pasó a formar parte de este bloque de naciones del Tercer Mundo. Poco después, por la Ley Nº.26 de 7 de noviembre de aquel año, la Asamblea Nacional de Representates de Corregimientos aprobó la Convención para el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo de los Países No Alineados, cuya sede estaba en Kuwait. (727)

Meses después, es decir, en agosto de 1976, nuestro país participó como miembro pleno del Movimiento en la Conferencia, reunida en Colombo, Sri Lanka, ya apuntada. En esta ocasión correspondió al General Omar Torrijos pronunciar el discurso a nombre del Gobierno de Panamá. En el mismo, denunció, entre otras cosas, la presencia de un enclave colonial en el centro de la República istmeña, como era la Zona del Canal. Resaltó, asimismo, la larga lucha del pueblo panameño por erradicar la situación de injusticia que se generó desde la separación de Colombia de 1903, anovada

Mundo, había ingresado al Grupo de los No Alineados porque sentía "la necesidad que tiene el mundo de hoy de crear nuevas estructuras sociales, económicas y políticas en los países en vías de desarrollo, a fin de garantizar la verdadera independencia y autodeterminación de sus pueblos". Se señaló, además, que nuestro país deseaba tener "una relación cultural, económica y política que nos permita desarrollar un mayor grado de confianza entre nosotros con el deseo de eliminar cualquier tipo de dudas que puedan presentarse en el camino". En ese sentido, la Cumbre Sri Lanka sirvió para que Panamá no sólo encontrara un amplio respaldo en su causa reivindicatoria respecto al Canal interoceánico, sino para ponerse a la altura de los nuevos principios en que otros países con problemas similares buscaban nuevas fórmulas, a fin de establecer un nuevo orden económico internacional más justo y equitativo. (730)

Al año siguiente, específicamente mediante la Ley N°. 20 de noviembre de 1977, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos dio su aprobación al Estatuto del Centro de Información de los Países No Alineados sobre las empresas transnacionales que se firmó en Nueva York, el 31 de marzo de ese mismo año. (731)

Con motivo de la Reunión Ministerial del Buró de Coordinación en Colombo y de la entonces próxima Cumbre de los Países No Alineados en La Habana, a principios de junio de 1979, el Canciller de Panamá Carlos Ozores T., emitió una Declaración en la que reafirmaba la adhesión de la República a los principales postulados de dicho Movimiento. Al mismo tiempo, afirmó que en la Cumbre venidera a la cual asistiría el Presidente Aristides Royo, Panamá se ceñiría a los siguiente principios y objetivos básicos de la No Alineación: " a) el logro de la paz sobre la base de la aplicación universal de los principios de la coexistencia pacífica activa; b) la independencia nacional, soberanía, la integridad territorial, la igualdad, el libre desarrollo social de todos los países; c) el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el cumplimiento del derecho a la autodeter-

minación y la independencia de todos los pueblos sometidos a la dominación colonial extranjera, y la supresión de la ocupación extranjera; d) la lucha contra el imperialismo, el colonialismo, el neocolonialismo, el racismo y todas las formas de expansionismo, de dominación extranjera y de hegemonía; e) la superación de la división del mundo en alianzas político-militares antagónicas; f) la retirada de las fuerzas armadas militares extranjeras; g) el rechazo de doctrinas obsoletas como la de las esferas de influencia y la del equilibrio del terror; h) la no injerencia en los asuntos internos de otros países; i) la no intervención; j) la inviolabilidad de las fronteras internacionales legalmente establecidas; k) la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por medio de la guerra o de ocupación; l) la solución pacífica de los conflictos; ll) el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el fomento de la cooperación internacional basado en la igualdad".

Como entonces el Congreso estadounidense discutía la legislación sobre la puesta en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, en el documento citado, incitó la atención de los Países No Alineados para que se mantuviesen "en constante observación" en torno al documento contractual, toda vez que se habían presentado proyectos que, de ser aprobados, violarían la letra y el espíritu de dicho pacto. (732)

Ante la solicitud del canciller panameño, el Buró de Coordinación del Movimiento No Alineados, en su reunión celebrada en la capital singalesa, del 4 al 9 de junio del año mencionado, incluyó en el comunicado final su respaldo a las justas aspiraciones del Gobierno y el pueblo de Panamá relativas a las reivindicaciones de su soberanía en el territorio cedido para la obra del Canal interoceánico. En efecto, el Buró señaló que tomaba debida nota "de la preocupación de la Nación panameña porque se le dé cabal cumplimiento a los Tratados sobre el funcionamiento y la Neutralidad del Canal de Panamá, suscritos en 1977, que deben asegurar el ejercicio efectivo de la soberanía de Panamá sobre todo su territo-

rio nacional". A la vez, manifestó "su seria preocupación por la presentación en el Congreso de los Estados Unidos de proyectos de Ley que, de ser aprobados, violarían la letra y el espíritu de los Tratados Torrijos-Carter, constituyéndose en un obstáculo para que se lleve a feliz término el arreglo pacífico de la cuestión del Canal de Panamá, conforme a los deseos de la comunidad internacional". (733)

Cuando a principios de septiembre de 1979 se efectuó en La Habana, la Sexta Conferencia Cumbre de los Países No Alineados, el Presidente de Panamá Aristides Royo, en el saludo que dio a los concurrentes, expresó, entre otras cosas, que el Movimiento tenía una gran importancia para los pueblos de América Latina, toda vez que se oponía a la intervención, al colonialismo y al neocolonialismo pues lo había experimentado en carne propia. En ocasiones, lucharon "a sangre y fuego", y en otras, reunieron a la fuerza de la razón y la justicia.

A continuación, Royo dio una somera explicación sobre cómo el General Torrijos había decidido buscar el apoyo del Movimiento de Países No Alineados en la lucha reivindicatoria de Panamá ante los Estados Unidos, acorde con la sugerencia del Mariscal Tito. Se refirió, además, al caso de Viet Nam, a raíz de la entrevista que él (Royo) sostuvo con el Primer Ministro Van Dong. Acotó que el ingreso de los países de Latinoamérica al Movimiento tenía "un significativo muy profundo, el significado de que no podemos cerrar políticamente nuestras fronteras. Que tenemos que abrirnos a las causas internacionales que sean nobles, y así como Panamá ha agradecido siempre esta solidaridad, este compañerismo expresado en el Movimiento de los Países No Alineados hacia la causa panameña y hoy reiterado aquí por el Comandante Fidel Castro, esa misma solidaridad tiene que ser recíproca por cada uno de los pueblos de América Latina No Alineados, hacia cada una de las causas nobles que se den en Europa, en Asia, en Africa o en cada parte del Mundo; y que cuando se cometa una injusticia en cualquier lugar del globo terráqueo, cualquier miembro de los Países No Alineados sienta y

diga que esa injusticia es como propia y, lo que es mucho más importante, luchar para erradicar esos males".

Añadió que aún en América Latina había "muchas causas". Panamá, por su parte, tenía algunos problemas que solucionar. Su liberación no había sido definitivamente conseguida. Pero a eso se llegaría y, en tal objetivo, los Países No Alineados tenían que brindar su ayuda. Finalmente, abogó por la unidad del Movimiento, a fin de lograr el respeto a la independencia y soberanía, además de la supervivencia económica y la lucha en favor de los obreros y campesinos. (734)

Además de los temas concernientes a la No Alineación, en su discurso pronunciado ante el Plenario de la Sexta Conferencia Cumbre del Movimiento, Royo se ocupó del nuevo Tratado del Canal. Afirmó que el mismo constituía "una victoria sustancial para las reivindicaciones panameñas" y su concertación había sido posible "por la tenacidad del pueblo panameño y del Gobierno Revolucionario, encabezado entonces por el General Omar Torrijos Herrera, y también, justo es reconocerlo, por la acción ecuánime, justa y comprensiva del Presidente Jimmy Carter". Expuso someramente los logros de dicho pacto y cómo, a partir del 1º de octubre de ese año, se haría realidad el proceso de descolonización que esperaba fuese un ejemplo para el mundo de lo que podían alcanzar los pueblos cuando marchaban unidos "hacia la meta de sus aspiraciones colectivas".

Señaló, asimismo, que a la par de la consumación del proceso de descolonización de Panamá, se abriría a la adhesión de todos los Estados del Mundo, el Protocolo del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá, cuyo régimen, era el deseo de su país, que se mantuviese en todo tiempo para asegurar el acceso a dicha vía interoceánica a las naves de todas las naciones, en términos de entera igualdad. En este sentido, recordó y agradeció en nombre del pueblo panameño, la Declaración de Belgrado de 1978, en virtud de la cual los Ministros de

Relaciones Exteriores de los Países No Alineados hicieron un llamado a todos los Estados del Mundo para que se adhirieran a dicho Protocolo y respetaran la neutralidad permanente del Canal, al tiempo que observaban estrictamente el principio de no intervención en los asuntos panameños. De allí que Panamá había enunciado como "uno de los objetivos prioritarios de su política nacional e internacional la universalización de la neutralidad permanente del Canal interoceánico, no sólo para garantizar el eficiente funcionamiento de este servicio público internacional, sino además asegurar también que el Canal, y consecuentemente el Istmo de Panamá, no serían objeto de represalias en cualquier conflicto bélico que se produzca entre otras naciones del mundo".

Dado lo anterior, Royo proponía ante la Cumbre de los No Alineados que adoptara un acuerdo a fin de consignar, en la declaración política de la Conferencia, "un llamado a los Jefes de Estado o de Gobierno No Alineados", el cual se elevaría tanto a los Estados Miembros de dicho Movimiento como a los demás Estados del Mundo, especialmente, a las potencias de Oriente y de Occidente, a fin de que adhirieran al Protocolo del Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal de Panamá.

Por otra parte, Royo también solicitó al Movimiento de los No Alineados que analizara la situación relativa al problema de la Zona del Canal, con motivo de la aprobación de los Tratados Torrijos-Carter. Se refirió a la "bien conocida (...) postura de los círculos más derechistas y reaccionarios dentro de los Estados Unidos que no descansan ni han abandonado sus pretensiones de adulterar e impedir que los mencionados documentos entren en vigor, sin ningún tipo de alteraciones". Panamá, por consiguiente, denunciaba "firmemente estas maniobras y reitera que no está dispuesta a aceptarlas, ya que nuestro pueblo no permitirá que se les escamoteen ni se burlen sus conquistas".

Con un lenguaje de izquierda, Royo, igualmente, habló sobre la necesidad de establecer un Nuevo Orden Económico