

Se incluyeron, igualmente, en el memorándum del 18 de febrero de 1941, otros compromisos no cumplidos por el Gobierno de los Estados Unidos conforme a lo establecido en el Tratado de 1936 y en los intercambios de notas posteriores. Así, se pidió que el acueducto de las ciudades de Panamá y Colón, entonces en manos de la administración del Canal de Panamá, pasara al Gobierno de la República. Asimismo, se solicitó que los Estados Unidos pagaran íntegramente el costo de la carretera hasta Río Hato y devolviera lo desembolsado por Panamá. Y, en cuanto a las carreteras que el Gobierno norteamericano construiría en territorios bajo jurisdicción panameña, aquéllas serían “vigiladas en común con fines de seguridad absoluta para Panamá y para la Zona del Canal”.

Para cumplir con lo anterior y como una medida militar “de gran provecho para la defensa del Canal” y de “urgente necesidad para el tráfico entre la capital y el interior de la República”, se planteó la necesidad de que el Gobierno de los Estados Unidos construyera un túnel bajo la vía interoceánica o, en su defecto, un puente sobre la misma, “abierto constantemente el tráfico irrestricto de los vehículos de Panamá”. Más aún, en caso de interrumpirse el tráfico entre las carreteras de la República por el transporte de material de guerra o de tropas de los Estados Unidos, se reconocería a Panamá “indemnización razonable”.

Por último, en el memorándum a que aludimos, se proponía que los agentes municipales de la policía de la Zona del Canal, mientras se encontraran en territorio bajo jurisdicción panameña, no deberían portar armas de ninguna clase, salvo sus toletes. Se planteó, además, que la represa de Alhajuela suministrara a Panamá, cuando así fuese solicitado por el Gobierno panameño, energía eléctrica a precio que no excediera de un centavo por kilovatio-hora. Del mismo modo, se solicitó al Gobierno norteamericano que cediera espacios adecuados, aledaños a los muelles de Balboa, a fin de instalar tres tanques de petróleo, gasolina y

otros cuyas capacidades serían determinadas posteriormente. (385)

Pese a que el Gobierno norteamericano, desde un principio, no era partidario de reconocer compensaciones a la República de Panamá por el arrendamiento de los terrenos para los sitios de defensa, parece ser que, a raíz del memorándum del 18 de febrero de 1941, adoptó una actitud más conciliadora. No obstante, las negociaciones sobre este asunto, todavía a mediados del año, se mantenían en punto muerto y otros hechos agravaron estas relaciones de por sí ya tensas.

A mediados de 1941, el Embajador Carlos N. Brin presentó en Washington formales protestas por el uso comercial que algunas empresas, como la **Pan American Airways Inc.**, hacían de los aeródromos en la Zona del Canal y cuyos fines eran "ajenos a los de defensa o protección de la vía interoceánica". Con tal irregularidad, el Gobierno de los Estados Unidos desconocía el Convenio de Aviación suscrito por ambos países en 1929, por medio del cual se creó una comisión mixta de esa naturaleza. Brin solicitó, además, que las indemnizaciones, que las autoridades de la Zona del Canal pagaban a los ciudadanos panameños directamente, en lo sucesivo deberían realizarse a nivel de gobiernos. (386)

En dos notas con fecha, de 5 de agosto de 1941, el Secretario de Estado interino Summer Welles dio respuesta a las demandas de Brin. Sostuvo que unilateralmente el Gobierno de Panamá, por Resolución No. 102 del 15 de abril de ese año, estableció que la aviación civil de la República sería regulada por una comisión de cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. Sus integrantes serían el Ministro de Gobierno y Justicia, el Ministro de Salubridad y Obras Públicas, el General Van Voorhis y el Almirante Sodler. Se excluyó al Gobernador de la Zona del Canal, quien siempre había sido miembro de tal Comisión y, por tanto, las observaciones, hechas por el Embajador de Panamá en Washington, no parecían estar en concordancia con la práctica

establecida y con el canje de notas de 1929. Por consiguiente, el Gobierno norteamericano solicitaba “urgentemente” que los términos de dicho acuerdo continuaran como base de “consultas amigables” entre los dos gobiernos, para la reglamentación de la Aviación de la República de Panamá. Esto, además, significaba que debía modificarse la Resolución del 15 de abril y se incluyera al Gobernador de la Zona del Canal en la Comisión aludida. (387) Welles fue, asimismo, tajante en cuanto a las compañías comerciales de aviación. Adujo que las mismas “han estado usando los aeródromos de la Zona del Canal aproximadamente doce años y sus operaciones y actividades nunca se han considerado violatorias al espíritu de los términos de ninguna provisión de Tratado existente entre el Gobierno de los Estados Unidos y el Gobierno de Panamá”. Más aún, afirmó que: “Las mejoras que se llevan a efecto en el Campo Albrook son esenciales en vista de las condiciones actuales y no deben considerarse como un cambio en la situación que ha existido desde el establecimiento de los servicios aéreos”. En relación con el asunto de las indemnizaciones, Welles guardó silencio.(388)

Pese a la dura contestación de Welles, el Gobierno panameño replicó en términos claros y precisos. El modelo para la respuesta de Carlos N. Brin, se tomó de una nota preparada por el Ministro de Gobierno y Justicia Ricardo Adolfo de la Guardia y que éste elevó a su homólogo de Relaciones Exteriores Raúl de Roux. En este documento se aclaraba que, en un canje de notas del 25 de abril de 1929, quedó estipulado que la Comisión de Aviación de Panamá estaría presidida por el Secretario de Gobierno y Justicia y el resto de sus miembros serían nombrados por el Presidente de la República, de los cuales tres los propondría el Gobierno de los Estados Unidos.

Se determinó, igualmente, que las licencias para operar aeronaves en Panamá serían expedidas por dicha comisión. El Gobierno panameño cumplió durante varios años estos compromisos y, en la Resolución del 15 de abril de 1941, no se atendió la recomendación hecha por el Embajador de los

Estados Unidos para que se nombrara como miembro de la mencionada comisión al Gobernador de la Zona del Canal General Edgerton, quien debía sustituir al Brigadier General Ridley, en virtud de renuncia presentada por éste y atendiendo recomendaciones del propio Gobierno norteamericano. Más aún, se indicó que el Gobierno de Panamá “creyó asunto de su exclusiva voluntad la determinación del número de personas que debía integrar la comisión nacional de aviación”. Como el Ministro de Gobierno y Justicia la presidiría, estimó que de los cuatro miembros restantes dos debían de representar al Gobierno de Panamá y los otros al de los Estados Unidos.

Se pensó, en consecuencia, que de las tres recomendaciones hechas por este último, tendrían que darse preferencias a las autoridades militares y navales de la Zona del Canal. Estas estaban más directamente vinculadas con los servicios de defensa y funcionamiento de la obra. En cambio, el Gobernador de la Zona del Canal era un funcionario de orden civil.

Existían otras razones por las que no se escogió a este último en la comisión aludida. La designación de representantes extranjeros para formar parte de la misma contradecía al Artículo 60 de la Constitución Nacional, según el cual se requería ser ciudadano panameño para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción. Por tanto, “el nombramiento recaído en ciudadanos de los Estados Unidos de Norteamérica para las prestaciones de ese servicio adolece de inconstitucionalidad; y debe considerarse viciado de nulidad absoluta al resuelto No. 102 de 15 de abril de 1941, por el cual se hicieron tales nombramientos”. No obstante, el Gobierno de Panamá proponía como solución al conflicto examinar, discutir y llegar a un acuerdo con los Estados Unidos, sobre la base de los siguientes puntos: declarar inexistente el Convenio de Aviación de 1929 y el nombramiento de la comisión de aviación nacional, por ser contrarios al Artículo 60 de la Constitución de Panamá; el Poder Ejecutivo de esta última nación nombraría otra comisión nacional de aviación

compuesta únicamente por ciudadanos panameños y que se dedicarían a supervigilar las actividades aeronáuticas en la República y conjuntamente con el Gobierno norteamericano se crearía una comisión mixta de aviación para “estudiar y recomendar las sugerencias que los delegados de ambos países hicieran relacionadas con asuntos de interés común a ambas naciones en la defensa del Canal durante la actual emergencia”.

Ante los puntos de vista de Summer Welles justificando la presencia de las compañías comerciales de aviación en la Zona del Canal, así como las ampliaciones en el aeropuerto de **Albrook Field**, se objetó que esto violaba el Artículo II de la Convención del Canal Istmico que establecía la concesión a perpetuidad de ciertas tierras y aguas a los Estados Unidos únicamente para la construcción, mantenimiento, servicio, sanidad y protección de la vía interoceánica. Por tanto, no se incluyó el establecimiento de empresas comerciales. Si el Gobierno de Panamá toleró el establecimiento de compañías de aviación en la Zona del Canal se debía a que la República aún no había impulsado el desarrollo de estas actividades en este ramo mercantil. “Pero solamente de manera provisional y no como una obligación de ritmo perpetuo”. Es más, tal limitación no debía “influir desfavorablemente en el futuro, cuando cesaran las causas que motivaron esa situación que indudablemente obstaculiza nuestro progreso”.

Pero había más. Tales empresas de aviación iban contra el Artículo III del Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936, que estipulaba el derecho de Panamá de obtener ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica. Como las compañías mencionadas violaban el Tratado Hay-Bunau Varilla y el Arias-Roosevelt, además, que Panamá ya estaba en condiciones de atender debidamente el desarrollo de la aviación comercial, su presencia en la Zona del Canal no se justificaba. Se hacía necesario entonces que el Gobierno de los Estados Unidos cooperara con el de Panamá para adoptar las medidas pertinentes.(389)

Como era de esperar, estas demandas no recibieron contestación en Washington. Las relaciones entre los dos países se hicieron cada vez más críticas y alcanzaron un punto efervescente en agosto de 1941. El 19 de ese mes, ante la petición del Departamento de Estado, el Gobierno de Arnulfo Arias se negó rotundamente al artillamiento de los barcos que portaban bandera panameña y ordenó la suspensión del uso de matrículas en naves de esta nacionalidad que continuaran armadas a pesar de tal prohibición o que se artillaran en el futuro. Así se lo hizo saber el Embajador Brin a los cónsules panameños en New York, New Orleans, Norkfolk, Baltimore, Boston, Galveston, San Francisco y San Diego, para que éstos, a su vez, lo notificaran a las compañías de vapores que operaban bajo matrícula de Panamá. Para justificar tal postura se adujo que dicho artillamiento iba contra el Derecho Internacional y el Artículo 12 de la Convención Panameña de Neutralidad Marítima suscrita en La Habana en 1928.(390) La Embajada de los Estados Unidos en Panamá rechazó de plano estos argumentos e indicó que: "Panamá parece haber dado un paso muy largo (...) un paso que será difícil para ella de justificar". (391)

A partir de entonces, la caída de Arias era casi previsible. En verdad, la posición nacionalista del panameñismo había ido demasiado lejos y la grave situación internacional de entonces no era propicia para la exhibición de patriotismos extremos y forcejeos diplomáticos.

Con mucho acierto Felipe Juan Escobar señaló: "Ese error capital de Arnulfo Arias y la falta de firmeza cívica de los llamados a sancionar y respaldar sus actos para advertirle la magnitud de su extravío, dieron al traste con su gobierno". (392) A ello podemos añadir que, con o sin fundamento, se sostenía que Arias simpatizaba con la ideología y postulados políticos y sociales de la Alemania Nazi. Como quiera que fuese, el 9 de octubre de 1941, el Servicio de Inteligencia de la Zona del Canal denunció a las autoridades panameñas el viaje de incógnito del Mandatario hacia Cuba, lo cual iba contra la disposición constitucional que obligaba al Presi-

dente de la República a dar cuenta de sus desplazamientos a la Asamblea Legislativa. Con este argumento y en complicidad con la Policía Nacional y casi seguro con el consentimiento del Gobierno norteamericano, el Ministro de Gobierno y Justicia Ricardo De la Guardia, aprovechó la coyuntura para perpetrar el segundo golpe de Estado de nuestra vida Republicana. Así, ascendió al poder un Gobierno más dócil y dispuesto a aceptar sin regateos las exigencias urgentes de la poderosa y prepotente nación del Norte.

4. Lealtad y cooperación con los Estados Unidos.

No tardó el nuevo Gobierno de Panamá en dar muestras de su decidida y abierta cooperación con los Estados Unidos, acorde con la Resolución No. XV de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores Latinoamericanos celebrada el 30 de julio de 1940 en La Habana y en la que, como apuntamos, se habló de la unidad continental en caso de agresiones externas contra los Estados americanos. Cuando el 7 de diciembre de 1941, el Imperio del Japón atacó repentinamente las bases militares de los Estados Unidos situadas en Hawai y en las Filipinas, el Presidente Ricardo Adolfo De La Guardia, ese mismo día, emitió una proclama declarando su solidaridad con el Gobierno de Franklin D. Roosevelt. Lo hacía en virtud del Artículo X del Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936 y porque "el Canal de Panamá es el eje de la defensa americana y es una obra en la cual tanto la nación panameña como los Estados Unidos tienen un interés conjunto y vital".(393)

De inmediato y como medida preventiva, la administración de De La Guardia procedió a internar a los súbitos japoneses residentes en el Istmo; prohibió la exportación de oro u otros fondos pertenecientes al Imperio del Japón o a ciudadanos de éste radicados en Panamá; impuso censura a las comunicaciones radiográficas y cablegráficas e intensificó la vigilancia "de todos los elementos que constituyen o puedan constituir amenaza contra los intereses comunes de Panamá y los Estados Unidos en la seguridad del Canal de

Panamá”. De La Guardia manifestó que su Gobierno estaría, todo el tiempo, en favor de los principios democráticos que, por lo demás, constituían la base constitucional de la nación panameña. De allí que continuaría cooperando con los Estados Unidos “en forma leal, honrada, decidida y enérgica en esta grave convergencia que amenaza vitales intereses de los dos países y que amenaza los principios que tan ardentemente defienden todas las Repúblicas americanas como fundamento indispensable para su existencia como naciones soberanas y libres”. (394)

Tales gestos de lealtad ya se venían dando poco antes. Mediante el Decreto Ejecutivo de 20 de octubre de 1941, se revocó la Resolución del anterior Gobierno de Arnulfo Arias que prohibía el artilamiento de naves con matrículas inscritas en la Marina Mercante Nacional. En adelante, tales embarcaciones podrían ser armadas en guerra, aunque el Estado no se hacía responsable de las pérdidas o daños que sufrieran los propietarios particulares perjudicados durante el período de las hostilidades.(395)

Por Resolución No. 1 del 8 de diciembre del mismo año, la Asamblea Nacional de Panamá declaró que, de conformidad con los compromisos adquiridos por la República en el Tratado de 1936 y en virtud de la proclama del Poder Ejecutivo, existía “un estado de guerra entre el Imperio del Japón y la República de Panamá y que mientras dure tal estado, la República de Panamá usaría de todos los medios a su alcance para cooperar de la manera más efectiva en la defensa del territorio nacional y de la obra del Canal de Panamá”. Más aún, “esta cooperación no cesaría, hasta tanto hayan quedado eliminados los peligros que hoy día amenazan a la República y al Canal y se haya establecido en el universo el imperio de los principios de libertad y democracia que constituyen el fundamento de la existencia libre, digna e independiente de las Repúblicas Americanas”. (396)

Este “estado de guerra” se hizo extensivo a las otras potencias del Eje, Italia y Alemania, por la Ley No. 104 del 10

de diciembre de 1941. Entre otras medidas adoptadas, se suspendieron los derechos individuales establecidos en la Constitución Nacional con respecto a los súbditos japoneses y sus aliados por todo el tiempo que durara la guerra. Se facultó, además, al Poder Ejecutivo, para “celebrar acuerdos y llegar a arreglos” con el Gobierno de los Estados Unidos con el objeto de “prevenir, impedir y repeler actos hostiles contra los intereses de los dos países o de sus aliados”. Dichos arreglos comprenderían todas las medidas de vigilancia y de protección contra los enemigos de Panamá y los Estados Unidos y sus aliados, así como contra espías de cualquier nacionalidad y origen. Igualmente, se le dio atribuciones para “adoptar respecto a toda persona natural o jurídica o entidad política las medidas de represión o las de represión que se hagan necesarias para la defensa nacional y la de los países aliados”. Asimismo, se le autorizó oficialmente para “prohibir el comercio con los súbditos del Imperio del Japón y sus aliados”, a la vez que impedir la exportación y la reexportación de oro, valores y artículos que constituyeran contrabando de guerra o bien que pudieran considerarse como tales, si existían motivos para temer que estaban destinados a un país enemigo o sus aliados. (397)

Ajustándose a lo anterior, el 18 de mayo de 1942, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Octavio Fábrega, suscribió con el Embajador extraordinario y plenipotenciario de los Estados Unidos Edwin C. Wilson, un Convenio Sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa, en cuyos catorce artículos se fijaron las pautas que seguirían ambos Gobiernos durante la vigencia del mismo. En primer lugar, se determinó que Panamá concedía a los Estados Unidos “el uso temporal para fines de defensa” de los sitios que se mencionaban en un memorándum anexo. Claramente se especificó que estas tierras serían evacuadas y cesaría el uso de ellas, por parte de los Estados Unidos, un año después de la fecha en que entrara en vigor el convenio definitivo que pusiera fin a la Segunda Guerra Mundial. No obstante, si durante ese periodo los dos Gobiernos consideraban que, pese al cese de las hostilidades, proseguía el estado de

inseguridad internacional que hacía necesario la continuación de los sitios de defensa, entonces por consultas mutuas celebrarían otro convenio de acuerdo con las nuevas circunstancias. Esta estipulación del Artículo I se reiteró en el V y, como veremos posteriormente, tal repetición no fue ociosa. En realidad sentó las bases para las exigencias de los Estados Unidos en torno a su permanencia en las bases militares, aún después de que finalizara el conflicto bélico a escala mundial con la firma del armisticio con el Imperio del Japón en mayo de 1945.

Por supuesto, eso no era todo. La concesión mencionada en los artículos anteriores comprendía, además, el derecho del Gobierno norteamericano de usar las aguas adyacentes a dichas áreas de terreno, así como mejorar y profundizar las entradas a las mismas y el anclaje a tales lugares. Del mismo modo, podría efectuar en esas áreas de terreno todos los trabajos que fueren indispensables para la protección defensiva del Canal. Esto, en cambio, no permitía la explotación o utilización comercial del suelo, subsuelo, las playas y corrientes adyacentes a los sitios en cuestión.

Por el Artículo IV del Convenio se indicó que Panamá retenía su soberanía sobre las áreas de terreno y de aguas descritas en el memorándum anexo 1, al igual que sobre el espacio de aire que las cubría. Igualmente, mantenía plena jurisdicción en asuntos civiles. Se entendía, en cambio, que el Gobierno de los Estados Unidos, durante el periodo de ocupación temporal señalado, tendría el uso total de dichas áreas y jurisdicción exclusiva y plena sobre el personal civil y militar estadounidense. Podría, además, excluir de las mismas aquellas personas que estimara convenientes sin tener en cuenta su nacionalidad, así como “arrestar, juzgar y castigar a todas las personas que dentro de dichas áreas, cometan cualquier delito contra la seguridad de las instalaciones militares”. Pero los ciudadanos panameños que fueren arrestados o detenidos por cualquier causa serían entregados a las autoridades de la República para su juzgamiento y castigo.

Todos los edificios y estructuras construídos por los Estados Unidos en los sitios de defensa serían de su propiedad y podría removerlos antes de la expiración del Convenio. Ninguno de los dos gobiernos estaban obligados a reconstruir o reparar la destrucción y daños ocasionados por cualquier causa a dichas instalaciones. Al término del arrendamiento, los Estados Unidos no estaban comprometidos a devolver a Panamá las áreas mencionadas en las mismas condiciones en que se encontrabñan al tiempo de su ocupación. Tampoco el Gobierno panameño debería reconocer compensación alguna al Gobierno norteamericano por las mejoras que se realizaran en las instalaciones aludidas y que pasarían al primero al finalizar su uso por los Estados Unidos. No obstante, el Gobierno de Panamá asumiría el costo de las expropiaciones necesarias, así como el de las indemnizaciones y gastos por razón de los edificios, instalaciones cultivos o mejoras que se hicieran en los sitios de defensa.

A expensas de los Estados Unidos se construirían dos carreteras: una que iría desde Puerto Piñas en el lado Atlántico del Istmo hasta el límite con la Zona del Canal en el Río Providencia; la otra extendería la Carretera Transistmica desde Madriñal, pasando por la Represa Madden y Pueblo Nuevo, hasta la ciudad de Panamá. Al terminarse estas carreteras, el Gobierno de los Estados Unidos asumiría la responsabilidad por cualesquiera trabajos que fueren necesarios posteriormente con fines de defensa. A su vez, el Gobierno panameño garantizaba el mantenimiento de dichas carreteras y en esta tarea podía contar con la cooperación del Gobierno norteamericano en casos de emergencia. Este último, cada año, correría con la tercera parte del costo total del mantenimiento por las fuerzas armadas de los Estados Unidos y tal suma cubriría otros gastos ocasionados por las actividades defensivas.

Ambos Gobiernos se pondrían de acuerdo en cuanto a los detalles de las cuentas a pagar y en vista de las obligaciones y responsabilidades de los Estados Unidos antes menciona-

das, el Gobierno de Panamá le concedía "el derecho de tránsito para el movimiento rutinario de los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, del personal civil de dichas fuerzas y sus familias, así como el de animales, vehículos de motor o tirados por animales, empleados de las fuerzas armadas o por los contratistas empleados por éstas, por trabajos de construcción o cualquiera otros cuyas actividades se relacionen, en cualquier forma, con el programa de defensa". Y, a continuación, se advertía: "Este derecho de tránsito sería a través de los caminos construidos por los Estados Unidos en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá y a través de las demás carreteras nacionales que comunican a la Zona del Canal con las áreas de defensa mencionadas y que comunican entre si dichas áreas de defensa. Queda entendido que los Estados Unidos tomarían en todo tiempo las precauciones necesarias para evitar, si fuere posible interrupciones de tránsito en la República de Panamá".

En desarrollo de lo antes descrito, se indicó que todos los caminos construidos por los Estados Unidos en territorio bajo la jurisdicción de la República de Panamá, estarían sujetos al Gobierno de esta última. Pero en "los caminos secundarios" hechos por los Estados Unidos" con el fin de tener acceso para cualquier sitio de defensa", Panamá otorgaba a las autoridades militares norteamericanas el derecho a restringir o prohibir el tráfico público para efectos de protección de dichos lugares. Esto, no obstante, no perjudicaría el libre acceso a sus respectivas propiedades de los habitantes establecidos dentro de las áreas restringidas. Tampoco las prohibiciones regirían para cualquier "camino principal".

Al construir las bases aéreas y aeropuertos en cualquiera de los sitios de defensa, el Gobierno de los Estados Unidos tomaría en cuenta los requisitos de carácter técnico necesarios para la seguridad de los mismos, así como los reglamentos que sobre la materia hubiese promulgado la Junta Mixta de Aviación. Por su parte, la República de

Panamá no permitiría la creación o mantenimiento de líneas puestas al aire u otros obstáculos que pudieran constituir peligro en las inmediaciones de las áreas destinadas a las bases aéreas o aeropuertos. Si era necesario remover tales obstrucciones, el Gobierno de los Estados Unidos pagaría los gastos ocasionados. En el uso de los aeropuertos la reciprocidad establecida era verdaderamente insólita. Se estipuló que "los aviones militares y navales de Panamá", que no existían pues apenas se practicaba una aviación comercial incipiente, tendrían derecho a aterrizar y zarpar de los aeropuertos establecidos o que se establecieran en las áreas de defensa; en tanto que las naves aéreas norteamericanas gozarían del mismo derecho para los campos de aterrizaje ubicados en la República. Funcionarios de ambos países prepararían los reglamentos pertinentes.

Ante semejantes concesiones de orden estratégico-militar a los Estados Unidos, cabe preguntarnos: ¿qué ventajas o retribuciones obtenía Panamá, o más bien el Gobierno de Ricardo Adolfo De la Guardia? Como es fácil imaginárselo, estas eran de carácter económico y en el propio Convenio de Arrendamiento se especificaron. Es cierto que, como lo estipulaba el Artículo VII, durante la vigencia del Convenio, el personal civil y militar de los Estados Unidos y sus familias que vivieran en las áreas de defensa, estarían exentos de todo tipo de impuesto o exacción de cualquier naturaleza por parte de Panamá. Pero también en virtud del Artículo XI se indicó que el Gobierno norteamericano adquiriría la obligación de impedir que los artículos importados para el consumo de dichas áreas pasaran a otros territorios sujetos a la jurisdicción panameña sin cumplir con los requisitos fiscales de la República. Es más, se acordó que hasta donde fuese posible el aprovisionamiento y equipo de las bases militares, al igual que el personal de las mismas "será hecho con productos, artículos y comestibles provenientes de la República de Panamá, siempre que estos puedan obtenerse a precios razonables". (398)

Al comunicar oficialmente los términos del Convenio de Arrendamiento, el Ministro de Relaciones Exteriores Octavio Fábrega, señaló que "por razones obvias de seguridad militar", la lista de los sitios de defensa no se daba a conocer al público. Se anunció que éstos, en su totalidad, comprendían aproximadamente 15.000 hectáreas, en su mayoría de propiedad particular. Por el uso de tales tierras los Estados Unidos pagarían al Gobierno de Panamá un canon de arrendamiento de cincuenta balboas anuales, por hectárea, si eran propiedades privadas y, de ser del Estado, la retribución sería de un balboa por año. Un arreglo especial regiría para el área de Río Hato, en virtud del cual el canon de arrendamiento anual habría de ser de diez mil balboas (B/. 10.000.00). El Gobierno panameño estimó que estos arrendamientos de tierras, en su mayoría particulares, produciría unos B/. 300,000 anuales. Más lo cierto es que Estados Unidos obtuvo, gracias a ello, alrededor de 136 sitios de defensa, a lo largo y ancho del territorio de la República que así se convirtió en un inmenso bastión militar.

Como lo reconoció el mismo Fábrega en el documento aludido, al proceder de esta manera, el Gobierno de Panamá, no solo actuó movido por el deseo de cumplir con sus obligaciones contractuales y de dar muestras, "como lo está dando, día a día, de su propósito de cooperar al éxito de la causa común". También lo hizo impulsado "por el espíritu de cooperación demostrado por el Gobierno norteamericano al aceptar los doce puntos otrora propuestos por la administración de Arnulfo Arias y que ahora, prácticamente sin alteraciones, se le dio curso en un canje de notas celebrado en Washington el mismo día en que en Panamá se concertó el Convenio sobre arrendamiento de sitios de defensa.(399) De este modo, el Gobierno de Franklin D. Roosevelt compensaba al de Ricardo Adolfo De la Guardia por su cooperación "leal, honrada, decidida y enérgica", según palabras ya citadas del mandatario panameño.

5.- Beneficios y desencantos económicos de Panamá.

Sin duda, es una perogrullada, decir que durante la Segunda Guerra Mundial, el principal beneficiario del Canal interoceánico, económica, militar y estratégicamente, fue el Gobierno de los Estados Unidos. Según cifras aproximadas entre 1940 y 1945, alrededor de 20,000 barcos atravesaron la vía interoceánica. En 1947, el Gobierno de la Zona del Canal indicó que, en base al volumen del tráfico militar que cruzó por el Canal de Panamá durante los años de la guerra, el ahorro monetario de los Estados Unidos se calculó en 1,500 millones de dólares y esto únicamente en costos marítimos.(400) Otras fuentes norteamericanas indicaron que debido a la reducción de los peajes comerciales a una cuarta parte de los niveles normales, apenas sí se pudo cubrir dos tercios en la operación y mantenimiento del Canal.

En consecuencia, dicha vía, dejó de percibir unos 90.3 millones de dólares. (401) Sin duda, tales argumentos, de por sí endebles, no resistirían un análisis detenido de las estadísticas del Canal en los años que duró el conflicto bélico.

Poco antes de concertarse el Convenio de Arrendamiento Sobre Sitios de Defensa, específicamente el 25 de marzo de 1942, el Gobierno de Ricardo Adolfo De la Guardia instruyó al Embajador de Panamá en los Estados Unidos Ernesto Jaén Guardia para que hiciera todo lo que estuviera a su alcance, a fin de obtener la suspensión de las compras directas de mercaderías en Nueva York por parte de los **Post Exchange** del ejército acantonado en la Zona del Canal. Tal medida perjudicaba a los comerciantes o agentes comisionados locales que, hasta entonces, abastecían a esos establecimientos.(402) Posteriormente, Jaén Guardia hizo entrega de un Memorándum en el cual se indicaba que, a partir del 1 de abril del año arriba señalado, había entrado en vigor una orden expedida por el Comandante en Jefe del Departamento del Canal, Teniente Coronel Frank M. Andrew, en la cual se reglamentaban las operaciones de los almacenes del ejército

norteamericano o **Post Exchange**. Dicha orden estipulaba que, a nivel continental, las compras en los Estados Unidos se harían por conducto del **Army Exchange Service**. Localmente, continuarían como hasta entonces.

Se indicó, en el Memorándum aludido, que los efectos de la orden de Andrew, afectaban sensiblemente a un importante sector del comercio panameño y, por extensión, al "gran público" de la República. Alrededor de cincuenta firmas locales prestaban servicios de abastecimiento a los **Post Exchange**, mantenían sistemas de distribución, anunciaban por medio de la prensa y radio y, en general, ocupaban un lugar significativo en la economía nacional. Como las actividades a través del **Army Exchange Service** se hacían en un estricto secreto, los agentes comisionistas se verían privados de sus oportunidades como intermediarios. Y en cuanto a que las compras locales de los **Post Exchange** seguirían funcionando sin modificaciones, esto en nada ayudaría a los agentes comisionistas, toda vez que sería completamente imposible mantener en Panamá "existencias" del total de las mercaderías que necesitaba el ejército norteamericano. Varias dificultades impedían lograr tal cometido. En primer lugar, el problema que presentaba el medio de transporte y, en segundo término, el hecho de que los almacenes de depósito (**Bonded Warehouses**) existentes en Panamá y Colón ya rendían el máximo servicio y era imposible conseguir espacio adicional para almacenar mercancías destinadas al ejército de los Estados Unidos. Para ese propósito se hacía necesario construir edificios especiales, algo difícil en tiempos de guerra y por el posible cambio en la orden de las compras locales. Incluso se adujo que las transacciones a través del **Army Exchange Service**, poco o nada beneficiaban a los **Post Exchange**, en relación con los precios, las prioridades en el transporte marítimo y la utilización de marcas secretas. Los almacenes militares en la Zona del Canal ya contaban con varios años de existencia y eran, por tanto, bien conocidos por los interesados en el comercio, tanto en Panamá como en los Estados Unidos.

Tampoco justificaba la adopción de la nueva orden, el argumento de la falta de un sistema de distribución adecuado. Tal vez el hecho de que el ejército norteamericano estableciera bases en Trinidad, Santa Lucía y otras islas del Caribe, había influido en la medida recientemente adoptada, porque en estos sitios se confrontaban serias dificultades para obtener mercaderías y un servicio eficiente por parte de los comerciantes y agentes comisionistas de tales lugares. Panamá, por lo demás, contaba "con un magnífico sistema de distribución y con comerciantes experimentados que cuentan con el capital y las facilidades necesarias para prestar cualquier servicio que se les requiera". Más aún, en el memorándum que venimos comentando, se adujo que los establecimientos militares de la Zona del Canal "han existido por décadas y existirán por muchas más, y es lógico pensar por dicha razón, que los Estados Unidos les conviene alentar el desarrollo de las firmas comerciales de cuyos servicios hacen uso". En definitiva, se expuso que no existían razones fundamentales para justificar la "adopción de medidas tan drásticas, que tan perjudicialmente afectan el desarrollo económico de la República de Panamá". (403)

Estas últimas palabras nos hacen recordar la posición del Gobierno y la Cámara de Comercio de Panamá en 1904, a raíz de la Orden Ejecutiva puesta en práctica por el Gobernador de la Zona del Canal George Davis, mediante la cual, como vimos, se declaraba a este territorio abierto al comercio del mundo. Aproximadamente cuatro décadas después, se seguía con la misma mentalidad de dependencia hacia las actividades generadas por el tránsito del Canal interoceánico. Con todo, la alarma de los hombres de negocio locales ante la suspensión de las compras directas de los **Post Exchange** en los Estados Unidos, tenía, como veremos a continuación, poderosos motivos económicos, porque la prestación de bienes y servicios de la Zona de tránsito durante la guerra contribuyó a la obtención de considerables y rápidas ganancias de los comerciantes ciudadanos.

Como se sabe, los trabajos de ampliación del Canal y la construcción del tercer juego de esclusas trajeron consigo la afluencia masiva de trabajadores procedentes, sobre todo, de Jamaica, Colombia, Costa Rica y El Salvador. Además de ello, gran cantidad de obreros panameños afluyeron a la Zona del Canal, al punto que entre 1940 y 1945, trabajaron allí más de la octava parte de los individuos productivamente ocupados en todo el territorio nacional. Se intensificó, de esta forma, la gravitación de la Zona del Canal en la economía de la República. El caudal del numerario en circulación en las ciudades de Panamá y Colón aumentó rápida y considerablemente. A la par, hubo incremento en las demandas en el mercado local, dadas las limitaciones de abastecimiento con fuentes del exterior y una producción interna sumamente baja provocada por la inmigración de miles de campesinos hacia las ciudades terminales. Surgió una inflación galopante: "Hubo una verdadera 'hambre de mercancías' y cobró ímpetu el movimiento alcista en los precios de los artículos y servicios que hizo ascender aceleradamente el costo de la vida". (404) Las especulaciones con los productos de primera necesidad estuvieron a la orden del día y alcanzaron tal magnitud que, para proteger a los consumidores, los Gobiernos de Arnulfo Arias y Ricardo A. De la Guardia, establecieron la Comisión de Control de Precios y la Oficina de Control de Precios, respectivamente. (405)

Al aumentar las reservas monetarias, dos renglones se destacaron durante este período (1940-1945) a saber: el fomento de las construcciones de edificios y la inversión en cuantiosas importaciones de mercaderías. Unos cuantos ejemplos son suficientes para ilustrar lo último, que es lo que en realidad nos interesa. En los primeros años de la guerra, el almacenaje de las mercaderías en los almacenes de depósito presentó un considerable ascenso. Según el administrador general de aduanas Julián Sosa, la razón de esto era el hecho de que a pesar del conflicto mundial se estaban recibiendo grandes cantidades de mercaderías, pedidas por el comercio para prevenir posibles dificultades en la importación de éstas. En relación con el presupuesto de 1942, las

importaciones representaron un aumento del 27.29%. En cambio, las exportaciones descendieron en un 11.83%, toda vez que las mismas se suspendieron.(406)

Para el bienio de 1943-44, el ramo de las importaciones descendió a B/.420,566.05 en relación con los dos años anteriores, aunque en el mismo lapso aumentaron los derechos consulares en B/.545,145.36 y el almacenaje alcanzó una diferencia a favor de B/.31,483.33. Las exportaciones continuaron en declive y marcaron una diferencia en contra de B/.124,427.27.(407) Durante el primer semestre de 1944, se reexportaron mercancías extranjeras por valor de B/.573,315.00. En dicha cantidad estaban comprendidas mercaderías cotizadas en B/.358,740.00 que se enviaron a la Zona del Canal. El resto, o sea B/.214,505.00, representó el valor de los efectos reexportados a otros países del Continente americano. De todas estas reexportaciones el 76% se efectuó con artículos procedentes de los almacenes oficiales de depósito. Las reexportaciones de productos alimenticios constituyeron el 53% del total de las mismas, porcentaje que, en su gran mayoría, fue remitido a la Zona del Canal. (408)

Paralelamente a las especulaciones de importación, almacenaje, reexportación y ventas de mercancías, se desarrollaron otras actividades no menos rentables para los comerciantes locales y los altos mandos de la Policía Nacional. Tales fueron la siembra de cantinas, cabarets, club nocturnos y otros negocios de reputación dudosa, destinados a la distracción de la numerosa población emigrante extranjera y del interior del país, que volcaron allí buena parte de los ingresos que obtenían de los trabajos del Canal.

A pesar de las constantes pruebas de cooperación y lealtad de la administración de Ricardo Adolfo De La Guardia con los Estados Unidos en los años de la contienda bélica, hubo algunas fricciones entre ambos Gobiernos. Panamá tuvo que afrontar los gastos extraordinarios ocasionados por la guerra con sus propios fondos, pese a que la Junta de Préstamos y Arriendos (**Lend Lease Board**) de los Estados

Unidos se estableció para brindar ayuda económica a los países latinoamericanos. Extrañamente se denegó el empréstito de un millón y medio de dólares solicitado por el Gobierno panameño para la construcción de una serie de obras públicas y el fomento de la agricultura. (409)

Cuando a finales de 1943, el Senador Buttler declaró que había excesos en los préstamos otorgados a la América Latina y minimizó la colaboración de las naciones al Sur del Río Grande, especialmente de Panamá, el Canciller Octavio Fábrega, le salió al paso a tales afirmaciones. Aclaró que “ya Panamá ha dicho con hechos, más que con palabras, que la cooperación panameña en la presente convergencia ha sido en todo tiempo franca, total y desinteresada”. Ello a pesar de ser quizás el único país latinoamericano que no había recibido “ni un solo centavo” de la Junta de Préstamos y Arriendos. Con todo, advirtió que “actitudes como las del Senador Buttler, no obstante la injusticia que encierran, no deben ser motivo de preocupación para los partidarios de la política del Buen Vecino”. (410)

Algunas medidas extremas de seguridad adoptadas por las fuerzas armadas de los Estados Unidos ocasionaron descontento, tanto de las autoridades como de simples ciudadanos panameños. Se hicieron frecuentes las quejas por las detenciones que efectuaban los soldados norteamericanos a los vehículos que transitaban por los caminos bajo jurisdicción de Panamá. Tales detenciones se hacían a distintas horas, con diversos pretextos y, en muchos casos, conllevaban la inspección y el registro del interior de los automóviles e incluso de sus ocupantes. En una ocasión, el vehículo oficial del Presidente Ricardo Adolfo De La Guardia, cerca de Puente del Rey, en la carretera hacia Panamá La Vieja, tuvo que usar la sirena para no ser detenido por los retenes norteamericanos. El Canciller Octavio Fábrega, en vista de esta situación irregular que violaba la soberanía de Panamá, transmitió a John J. Muccio, Encargado de la Embajada de los Estados Unidos, reiteradas notas de protesta para que las autoridades militares de la Zona del Canal

tomaran las providencias del caso a fin de evitar tal práctica de los soldados estadounidenses. Como las detenciones prosiguieron, Fábrega no dudó en afirmar que el Gobierno panameño estaba “llegando a la creencia de que las autoridades militares competentes no le prestan la atención debida a los casos denunciados”. Por tanto, era necesario “tomar medidas drásticas” para cesar definitivamente tales abusos.(411)

Como hasta entonces Panamá no contaba con un aeropuerto en las ciudades terminales, los aviones de carga o de pasajeros procedentes del exterior con destino a la República, tenían forzosamente que aterrizar en la pista de **Albrook Field**, situada en la Zona del Canal. Lo mismo ocurría con los aeroplanos que venían del interior del país. Ya hemos visto las protestas del Gobierno de Arnulfo Arias ante los compromisos comerciales de aviación. El estado de emergencia trajo consigo, como era de esperar, la adopción de una serie de procedimientos sumamente drásticos, en cuanto al control y revisión de los pasajeros panameños que llegaban a dicho aeropuerto. No solo tenían que presentar su pasaporte a inspectores de inmigración de Panamá, sino efectuar un buen número de trámites burocráticos ante funcionarios norteamericanos.

En algunos casos, si se despertaban sospechas, representantes del servicio de inteligencia de la Marina y del Ejército de los Estados Unidos, hacían exámenes minuciosos al equipaje y hasta a los propios pasajeros. Es más tenían que ajustarse a normas de cuarentena del Canal, lo que iba en abierta contradicción con su condición de ciudadanos panameños. Peor aún, el servicio de inteligencia norteamericano sometía a fuertes interrogatorios a los panameños que llegaban a Balboa provenientes de la ciudad de David, lo cual violaba flagrantemente el Artículo 40 de la Constitución Nacional de Panamá, que estipulaba que toda persona podía transitar libremente por el territorio de la República y cambiar de residencia, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes y reglamentos de carácter general sobre el

tránsito, arraigo judicial, salubridad o inmigración. Luego de las constantes demandas del Gobierno panameño, estas últimas medidas se atenuaron por disposición del Gobernador de la Zona de Canal, el Brigadier General Joseph C. Mchafery.(412)

Cuando se adelantaron los trabajos de construcción de un nuevo edificio destinado al aeropuerto de la **Panamerican Airways Inc.** en la Zona del Canal, el Gobierno de Ricardo Adolfo De La Guardia presentó sus quejas recordando la tesis de que legalmente no estaba permitido el uso de aeródromos en dicho territorio con fines civiles o comerciales. Se instruyó al Embajador en Washington Eduardo Jaén Guardia elevar la nota respectiva y, en la misma, insertó el documento anteriormente elaborado por el propio De La Guardia, en septiembre de 1941, cuando era Ministro de Gobierno y Justicia durante la administración de Arnulfo Arias. (413)

El Departamento de Estado sostuvo que la **Panamerican Airways**, pese a su carácter de empresa particular, ante el estado de cosas, no se dedicaba exclusivamente a asuntos comerciales, dado que sus servicios y facilidades eran aprovechados por las fuerzas armadas de los Estados Unidos “en interés de la defensa y seguridad del hemisferio”. Con respecto al nuevo edificio en **Albrook Field** era imperativo su terminación a la mayor brevedad posible. Se arguyó que “la estratégica situación geográfica del Istmo de Panamá, el progreso realizado en los métodos de la moderna guerra aérea y la reciente expansión del teatro de la guerra han hecho que sea cada vez más necesario el aumento de los controles del sistema de aviación a fin de gobernar adecuadamente la entrada, navegación interior y partida desde el Istmo, de las aeronaves militares y civiles”. Tales medidas no tenían, por otra parte, la intención de interponerse en la economía de Panamá o perjudicar la soberanía de la República. Por eso, se reiteraba lo expresado en el Tratado de 1936 de que ésta se beneficiara de las “ventajas comerciales inherentes a su posición geográfica”. Habría eso sí, “que

proveer ante todo protección adecuada al Canal Interoceánico". (414)

Al plantear el Gobierno panameño que el edificio en cuestión solo tenía que ser para uso temporal y nunca de manera permanente para la **Panamerican Airways**, lo cual iba en detrimento del futuro comercial de la República, el Secretario de Estado Summer Welles expresó que, si bien nadie podía estar seguro de cual sería la situación de postguerra con respecto al desarrollo de la aviación comercial, el General en Jefe del área del Caribe estimaba que, un edificio administrativo en **Albrook Field**, sería "siempre necesario como medida de preparación militar". Esto se hacía cualesquiera que fueren las medidas que las autoridades panameñas adoptaran en cuanto a la construcción de un aeropuerto nacional. Welles advertía que no alcanzaba a comprender por qué el Gobierno panameño tenía aprehensión con respecto al edificio permanente de administración en **Albrook Field**, máxime cuando éste era un proyecto "auspiciado y supervigilado por el Departamento de Guerra y costado por el Gobierno de los Estados Unidos para hacer frente a las necesidades adicionales planteadas por la guerra". En consecuencia, lo anterior se ajustaba a lo establecido tanto en la letra como en el espíritu del Tratado de 1936. En vista de estos argumentos de carácter militar, el Gobierno de Panamá se avino a los términos planteados por el Departamento de Estado, toda vez que "ha cooperado y continúa cooperando en todo lo relacionado con el esfuerzo de guerra necesario para el triunfo de nuestros altos ideales, y no ha deseado ni desea ahora oponer obstáculo alguno a aquellas medidas esenciales para los fines de defensa". (415)

Justo es reconocer que no todas las demandas se ceñían al plano económico-fiscal. A principios de 1944, en tres circulares expedidas por la Provisión de Ingeniería del Canal de Panamá, se establecieron claras medidas discriminatorias contra los trabajadores panameños que laboraban en las obras de dicha vía interoceánica y en la Compañía del Ferrocarril. Estos se verían afectados en el pago de sobre-

tiempos, en las ratas de sueldo y en los beneficios de las disposiciones sobre descanso anual y ausencias por enfermedad. (416) El Gobierno panameño sostuvo que ello violaba, tanto los "principios democráticos que inspiraban las relaciones entre los pueblos de América", como lo consignado en el canje de notas del 2 de marzo de 1936. Hasta mediados de 1944 el Gobierno norteamericano contestó con evasivas. El 9 de junio, en un memorándum de la Embajada de los Estados Unidos, se expuso que "se está ahora haciendo un estudio completo del problema" y que se "suspendería" a la primera oportunidad "tan pronto se hayan reunido los hechos". (417) Tampoco se puso en práctica la declaración del Presidente Roosevelt en la que aprobó la igualdad de oportunidad y trato en los empleos en la administración del Canal y la Compañía del Ferrocarril a los ciudadanos norteamericanos y panameños.(418)

Después de diversas muestras de disconformidad por parte de los trabajadores panameños, el Ministro de Relaciones Exteriores Samuel Lewis sostuvo una serie de conferencias con las autoridades de la Zona del Canal para encontrarle solución al problema. (419) El Teniente General del Ejército de los Estados Unidos George H. Brett, comunicó a Lewis que personalmente tenía interés especial en el asunto. Para tal efecto celebró conversaciones con el Gobernador de la Zona del Canal, el Comandante del Décimo Quinto Destacamento Naval y algunos representantes de agencias, con el fin de tomar una acción constructiva y correctiva para superar las muchas irregularidades que habían surgido a consecuencia de la emergencia bélica. Sobre este particular se establecieron una Junta de Salarios y un Consejo de Personal. Según Brett, en el Cuartel General a su cargo se hacían todos los esfuerzos a fin de "obtener una interpretación definitiva y una revisión, donde fuere necesaria de las disposiciones existentes, la cual sería equitativa y justa a todos los interesados". Un cúmulo de incidentes pequeños y casos especiales obstruían y dilataban tal tarea, pero había hecho todo lo posible para brindarles oportunidades de trabajo a todos los individuos evitando la discriminación en

los casos en que se demostraba, mediante pruebas, capacidad para los trabajos requeridos. Era, por lo demás, normal, aseveraba Brett, que en una organización grande como la del Canal de Panamá, surgieran problemas individuales "en los cuales parezca evidente que hay tratamientos injustos y discriminaciones, pero que después de investigaciones minuciosas resulta que no hay discriminación". (420)

Ante semejantes declaraciones que evidenciaban gran cinismo, difícilmente podía esperarse que las gestiones del Gobierno de Panamá dieran resultados fructíferos. Para octubre de 1944, una comisión conjunta de ambos países anunció otra nueva medida adoptada para los empleados civiles del Departamento del Canal. En un plano de igualdad trabajadores norteamericanos y panameños, cuyo sueldo básico sin contar las horas extras, fuese de más de 48 centavos la hora, US\$1.000 al mes y US\$ 12,000 al año, tendrían derecho a vacaciones anuales. Pero tal acuerdo, que entraba en vigencia a partir del 1º de octubre, sólo regiría durante el período de guerra. Los empleados que ganaran arriba de los sueldos especificados, podían acumular hasta un total de 90 días de vacaciones. Acerca de los otros puntos reclamados, o sea: los pagos de sobre tiempo, las ratas de sueldo y los beneficios por enfermedad, no se llegó a ningún acuerdo.(421) Más adelante veremos que el problema de la discriminación en la Zona del Canal sería uno de los temas contemplados en el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación de 1955.

H.- Panamá en la "Guerra Fría": Del Convenio Filós-Hines al Tratado Remón-Eisenhower.

1.- Un triunfo del nacionalismo popular frente al Imperialismo: el rechazo del Convenio Filós-Hines.

El 6 de noviembre de 1945, el Ministro de Relaciones Exteriores Ricardo J. Alfaro asistió a la sesión de la Asamblea Nacional, con el objeto de responder a un cuestionario preparado por esta cámara en relación con los sitios de

defensa arrendados por Panamá a los Estados Unidos, en virtud del Convenio suscrito el 18 de mayo de 1942. A las preguntas sobre cuál era la interpretación que el Ejecutivo daba a la primera parte del Artículo 1 del Convenio concerniente a la fecha de evacuación de las tierras ocupadas y qué entendía por "Convenio definitivo de paz que haya hecho cesar el conflicto bélico", Alfaro respondió que la última frase se refería "a cualquier parte, acuerdo, acto o instrumento celebrado entre los países beligerantes, en virtud del cual hayan cesado definitivamente las hostilidades inherentes al estado de guerra".

Según Alfaro, el Ejecutivo consideraba como convenios que habían hecho cesar el conflicto bélico, tanto los diversos instrumentos firmados entre los comandantes militares alemanes y los Aliados en distintos puntos de Europa, que trajeron consigo la rendición incondicional de las tropas que se encontraban en Alemania y otros países ocupados, como el armisticio firmado a bordo del **Missouri** en la Bahía de Tokio, el 1º de septiembre de 1945, mediante el cual el Imperio del Japón se rindió incondicionalmente a los Aliados. Este último debía considerarse como el convenio definitivo de Paz.

Ante la interrogante de si todos los sitios arrendados para fines de defensa tenían que ser evacuados en el tiempo y términos estipulados en el Convenio de 1942 o antes, el Ministro de Relaciones Exteriores contestó que ello se haría conforme a lo establecido en dicho pacto. Es más, pese a existir un acuerdo especial con respecto a la base naval establecida en La Restinga en Taboga, también se incluiría esta última, toda vez que en un canje de notas tal acuerdo quedó incorporado al Convenio General de Arrendamiento. Y al preguntársele acerca del vencimiento para el uso militar de la sección de la carretera nacional que atravesaba Río Hato, Alfaro respondió que en el acuerdo sobre la misma solo comprendía "el periodo de emergencia bélica". Al cesar ésta, a su vez, concluía la autorización relativa al tránsito por dicha carretera en el aeródromo de Río Hato. (422)

Ciertamente, en sus declaraciones Alfaro solo se ceñía a lo establecido en los Artículos I y V del Convenio del 18 de mayo de 1942, respecto al término y condiciones de duración de los sitios de defensa. Pero una vez más, se iba a demostrar que el Gobierno de los Estados Unidos no respetaba ni la letra ni el espíritu de los acuerdos bilaterales con Panamá y otros países pequeños cuando estaban en juego sus intereses económicos, políticos, estratégico- militares o de cualquier otra naturaleza.

Hay que recordar que entonces se iniciaba la denominada "Guerra Fría" entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que traería como consecuencia la puesta en práctica de la política de contención por parte de los primeros a fin de detener la expansión de esta última, en primer lugar en Grecia y Turquía, en el resto de Europa, el Medio Oriente y Asia. (423) Se enunció, igualmente, en 1947, el Plan Marshall que comprendía un amplio programa de ayuda económica destinado a la reconstrucción de las naciones de la Europa Occidental que habían sido destruidas durante la guerra. En marzo de ese año, el Presidente Harry S. Truman proclamó en un mensaje al Congreso, la denominada "Doctrina Truman", indicando que la seguridad de los Estados Unidos se vería afectada "donde quiera que la agresión, directa o indirecta amenazara la paz". Por consiguiente, los Estados Unidos deberían "apoyar a los pueblos libres que se resistían a dejarse subyugar por minorías armadas o por presiones externas". (424) Esta doctrina es la que llevó a la nación del Norte a intervenir posteriormente en Corea, Irán, Guatemala, Cuba, República Dominicana y Vietnam. (425)

De momento, en septiembre de 1947, los países del Continente americano firmaron en Río de Janeiro un pacto de defensa regional con el propósito de contrarrestar las agresiones externas en el Hemisferio Occidental. El principio básico era el de que un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado americano se consideraría como un acto que afectaba a todos por igual. (426) Como veremos, los postulados de la "Doctrina Truman" y los compromisos

adquiridos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se esgrimieron por el Gobierno de Enrique A. Jiménez para tratar de justificar a la ciudadanía panameña la concertación de otro Convenio de Bases con los Estados Unidos.

A finales de agosto de 1946, la Embajada de los Estados Unidos en Panamá hizo saber al Gobierno panameño el interés del Departamento de Estado para que se iniciaran negociaciones, a fin de arribar a otro convenio de arrendamiento sobre sitios de defensa. Casi de inmediato, el Ministerio de Relaciones Exteriores contestó negativamente y advirtió que sólo se negociaría hasta tanto se devolvieran y desactivaran las bases ocupadas durante la guerra. Las presiones sobre la administración de Jiménez prosiguieron, particularmente por parte de las fuerzas aéreas. Estas tenían proyectado invertir alrededor de US\$ 30 millones para mejoras en la base de Río Hato. Se insistió en términos de duración para los arrendamientos de 99, 60, 50, 30 y 20 años. Por último, el Gobierno norteamericano planteó un periodo de 10 años de vigencia para todos los sitios. (427) No obstante, Ricardo J. Alfaro siempre rechazó cualquier acuerdo que excediera los 5 años para los lugares que fuesen.

Como es obvio, con la actitud de Alfaro se dilataban las negociaciones. Por eso, cuando presidió la delegación panameña ante la Asamblea General de la O.N.U en Washington, el Departamento de Estado, a instancias del Embajador en Panamá General Frank T. Hines, decidió aprovechar la oportunidad para concertar el nuevo arreglo para la permanencia de las bases militares y la creación de otros sitios de defensa. (428) Fue así como el 10 de diciembre de 1947, Frank T. Hines firmó con el Ministro encargado Francisco Filós, un Convenio sobre Sitios de Defensa, en cuyo preámbulo se indicó que ambos Gobiernos "se han consultado entre sí para considerar todas las fases de la situación internacional existente, así como también para deliberar acerca de las experiencias de la Segunda Guerra Mundial en relación con la defensa del Canal de Panamá". Y a renglón seguido, se especificó que: "después de un intercambio de

informaciones con relación a las necesidades actuales, han reafirmado su interés conjunto en proveer lo necesario para la continua y efectiva protección del Canal de Panamá y la seguridad de la República, de conformidad con lo estipulado en el Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936 y el canje de notas relativo al mismo”.

Dos días después, específicamente el 12 de diciembre, el Organismo Ejecutivo en un comunicado al país explicó su posición con respecto al nuevo Convenio de Bases. En este documento se detallaron algunos aspectos concernientes a las negociaciones, en particular lo relacionado con la duración de los arrendamientos y las razones para aceptar las propuestas de los Estados Unidos. Sobre todo porque “las obligaciones contractuales lo exigían” y “las circunstancias actuales, requerían el establecimiento de defensas adecuadas que aseguraran la protección efectiva del Canal de Panamá y la seguridad de la República de Panamá, además de su compenetración de la función geográfica del Istmo y de su responsabilidad con relación a la solidaridad continental”. (429)

Con tales argumentos nada convincentes por cierto, la Administración de Enrique A. Jiménez intentaba justificar las lesivas y desmedidas concesiones al Gobierno norteamericano a cambio de algunas compensaciones económicas. En efecto, la gran mayoría de los artículos del Convenio Filón-Hines entrañaban serios compromisos y evidentes desventajas para Panamá. Se estipuló que : “con el fin de asegurar el funcionamiento eficiente y mutuamente satisfactorio de los sitios de defensa, así como para asegurar el ejercicio de los derechos soberanos de Panamá, ambos gobiernos designarían representantes que integrarían una comisión conjunta para todo lo relacionado con el uso de dichas instalaciones, salvo cualesquier asunto de índole militar o que en alguna forma comprendieran el ejercicio del comando militar”. En estos casos quedarían bajo la exclusiva responsabilidad y jurisdicción de las autoridades militares de los Estados Unidos. Más aún, por el Artículo IV, se indicó que la

República de Panamá otorgaba a los Estados Unidos "los poderes y autoridad necesarios para asumir la plena responsabilidad militar técnica y económica de los sitios de defensa". En virtud de este compromiso, los Estados Unidos ejercerían tales derechos dentro de los mencionados sitios y sobre los espacios aéreos correspondientes. Para dichos fines, el Gobierno norteamericano podría emplear contratistas y otro personal necesario.

Se estableció, igualmente, que Panamá conservaba su soberanía sobre las áreas usadas como sitios de defensa con sus respectivos espacios aéreos y que tendría además jurisdicción en asuntos civiles y criminales. Los Estados Unidos, a su vez, ejercerían derechos exclusivos con respecto a cualquier contravención que pudiera cometer su personal civil y militar dentro de las instalaciones aludidas. Esto se hacía extensivo para arrestar, juzgar y castigar a todas las personas que pusieran en peligro la seguridad de los sitios militares y en el caso de ciudadanos panameños, los mismos serían entregados a las autoridades de la República. Representantes gubernamentales de ambos países tendrían facilidades de acceso a las áreas de defensa, pero las autoridades militares de los Estados Unidos podrían excluir a otras personas de tales lugares. Los Estados Unidos fijarían la fecha para discontinuar el uso de cualquier sitio de defensa y se notificaría a Panamá con noventa días de anticipación. Los dos gobiernos podían, no obstante, convenir términos menores para tal requisito. Todos los edificios, construcciones, instalaciones o accesorios erigidos o colocados por los Estados Unidos en un sitio de defensa podían ser retirados a su iniciativa en cualquier momento antes de la fecha para la discontinuación de su uso. Es más, tales estructuras, cosechas y cultivos u otras mejoras que existieran al tiempo de la ocupación, no constituirían obligación alguna para el Gobierno norteamericano en cuanto a indemnizaciones. Tampoco Panamá estaba comprometida a pagar compensaciones a los Estados Unidos por los arreglos en las áreas de defensa o por los edificios y demás instalaciones, una vez que los mismos fuesen abandonados.

Se mencionó el carácter temporal de los arrendamientos. En el anexo del Convenio se fijó un período de cinco años para todos los sitios de defensa, excepto Río Hato para el cual el término de duración sería de 10 años. La desocupación podía ser antes, "si a juicio de los gobiernos hubieren cesado las causas y circunstancias que han determinado el mantenimiento de dichos sitios de defensa".

De acuerdo con los reglamentos que estableciera la comisión conjunta, las aeronaves del Gobierno de Panamá tendrían el derecho de aterrizar o levantar el vuelo en las bases aéreas dentro de los sitios de defensa. Solo en casos de emergencia o para fines estrictamente militares los aviones de otros países podían hacer uso de los aeródromos ubicados en los susodichos sitios. Panamá se comprometía a no permitir la creación o existencia de obstáculos que pudieran entorpecer el funcionamiento seguro de las bases aéreas. De ser necesarios la remoción, alteración o reubicación de alguna estructura, el Gobierno norteamericano sufragaría los gastos pertinentes.

De conformidad con lo establecido en el Convenio de 1942, los Estados Unidos continuarían usando líneas telegráficas y telefónicas, aéreas, cables submarinos, subterráneos y aéreos. En reciprocidad y hasta donde lo permitieran las exigencias militares, Panamá tendría derecho a utilizar tales instalaciones, así como las que se construyeran en el futuro. Y no solo se otorgaba a los Estados Unidos autoridad para instalar, manejar y mantener dentro de los sitios de defensa las facilidades de radiocomunicación que fueran necesarias a las fuerzas armadas norteamericanas "para la defensa del Canal y la República de Panamá", sino que se permitiría prerrogativas similares en el territorio y áreas jurisdiccionales panameñas, de acuerdo con los reglamentos dictados mediante recomendación de la comisión conjunta.

Había concesiones aún más desmedidas. De esta suerte, Panamá convino en que todos los caminos bajo su jurisdicción que utilizaran las fuerzas armadas norteamericanas

para sus desplazamientos de un sitio a otro, o entre éstos y la Zona del Canal, se mantendrían en buen estado en todo momento. Para tal propósito los Estados Unidos pagarían anualmente a la República el 1 de febrero de cada año o antes la suma de 137.500 balboas o su equivalente en dólares. Se comenzaría a pagar el último día de febrero de 1948 o el año anterior.

Si los Estados Unidos efectuaban mejoras en dichos caminos, los gastos incurridos serían deducidos de la cantidad anual estipulada. En caso de que los costos de reparaciones excedieran dicho monto, éste se cancelaría y cínicamente se indicaba que entonces los Estados Unidos “no harán reclamación alguna por razón de la suma gastada en exceso”. Como retribución al costo de mantenimiento, Panamá concedía a los Estados Unidos “el derecho al libre tránsito por todos los caminos bajo jurisdicción de la República de Panamá”. Esta facultad sería aplicable incluso “a los movimientos rutinarios o tácticos de los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos y los empleados civiles de dichas fuerzas armadas, y sus familias, así como animales, vehículos de tracción animal, y vehículos a motor empleados por las fuerzas armadas, o por los contratistas empleados por las fuerzas armadas u otros cuyas actividades se relacionen con la defensa del Canal de Panamá”. Más aún, se indicó que los Estados Unidos no obstruirían el uso libre de ninguno de los caminos bajo la jurisdicción de la República “en virtud del movimiento rutinario o táctico de las fuerzas armadas norteamericanas, excepto en casos de emergencia. Se permitiría el libre uso de los caminos que atravesaran los sitios de defensa o bien se trazarían otros conforme a la recomendación de la comisión conjunta. Era, en otras palabras, una ocupación total de los medios de comunicación terrestre de la República, que en adelante estarían bajo el control absoluto de los Estados Unidos y so pretexto de “la defensa del Canal”.

Además de los 137,500 balboas arriba mencionados y en reciprocidad a tan tremendas concesiones, el gobierno pa-

nameño obtenía otros 10,750 balboas anuales por el globo de terreno que se arrendaba en Río Hato y 15,000 balboas en concepto de anualidad por el usufructo de todo el área de la isla de San José. Al igual que en el Convenio de 1942, Panamá asumía, con respecto a las tierras usadas como sitios de defensa, todos los gastos de expropiación, así como las indemnizaciones y reembolsos por instalaciones, cultivos u otras mejoras allí existentes. Las compensaciones que pagarían los Estados Unidos se hacían de conformidad a lo establecido en el Artículo VII del Tratado del 2 de marzo de 1936 y serían pagaderas proporcionalmente con respecto a cada uno de los sitios que figuraban en el anexo y a partir de la fecha de vigencia del convenio. Por último, se estipuló que el personal civil y militar de los Estados Unidos que laborara en los sitios de defensa, así como los bienes y efectos estarían exentos de todo impuesto, contribución o gravamen de cualesquier clase por parte de la República de Panamá, durante el periodo de duración del convenio. Eso sí, el Gobierno norteamericano se comprometía a impedir el contrabando de las mercancías o artículos importados a los sitios de defensa, al igual que a impedir abusos con relación con las exenciones otorgadas.(430)

Tan pronto como se dio a conocer el contenido del Convenio Filós-Hines, se levantó en su contra la repulsa general. Entonces había en el país una conciencia nacionalista más desarrollada, en la cual la Universidad de Panamá, que abrió sus puertas desde octubre de 1935, jugó un papel muy destacado. Asimismo, en los años de la Segunda Guerra Mundial aparecieron importantes grupos de presión como la Asociación Federada del Instituto Nacional, la Federación de Estudiantes de Panamá y el Frente Patriótico de la Juventud. Fundada el 27 de octubre de 1943, la FEP se propuso luchar por el desarrollo de la educación en todos los niveles y defender los principios democráticos. Por su iniciativa se celebraron congresos nacionales de la juventud y en el seno de uno de éstos, en enero de 1945, se designó el comité organizador del Frente Patriótico de la Juventud declarándose constituido por las delegaciones que habían asistido al

cónclave. Primordialmente, el Frente Patriótico de la Juventud estuvo integrado por elementos de clase media, en su mayoría estudiantes universitarios, y por representantes de profesiones liberales e incluso por empleados públicos. Su posición fue netamente antioligárquica, si bien careció de una ideología definida y adoptó postulados civilistas. Así, abogó por la plena y absoluta garantía de las libertades democráticas; reformas sociales para que las conquistas de la ciencia y el progreso no fuesen instrumentos de explotación; respeto a los derechos humanos, estabilidad, moralidad y eficiencia en los funcionarios y servicios públicos; reforma agraria e industrial; organización del comercio y condena del imperialismo en todas sus formas y manifestaciones. (431)

Se desprende de lo anterior por qué fueron los grupos arriba mencionados los que encabezaron el movimiento de oposición al Convenio del 10 de diciembre de 1947. Similar papel asumieron el Magisterio Panameño Unido, la Asociación Nacional de Educadores, la Unión Nacional de Mujeres y otros. El 12 de ese mes, día en el que la Asamblea Nacional inició el debate del controversial documento contractual, pese a un Decreto del Alcalde Mauricio Díaz prohibiendo las reuniones públicas, se llevó a cabo una manifestación de protesta la cual fue reprimida violentamente por la Policía Nacional y cuyo saldo fue de alrededor de unos treinta heridos, algunos de gravedad como el estudiante del Instituto Nacional Sebastián Tapia, así como numerosos detenidos.

Los disturbios se extendieron a la Universidad Nacional sin mayores consecuencias, pero el descontento de la ciudadanía fue en aumento y alcanzó otros puntos del país. El 16 de diciembre, la Unión Nacional de Mujeres hizo sentir su presencia con una multitudinaria manifestación ante el Palacio Legislativo. Incluso en el seno de la Asamblea los ex-presidentes de la República Ricardo J. Alfaro y Harmodio Arias se pronunciaron adversamente al Convenio en cuestión. (432)

Con todo, el 19 de ese mes una comisión especial de la Asamblea Nacional indicó que el mismo se justificaba por el Artículo X del Tratado de 1936. Más aún, que Panamá tenía la obligación de cooperar con los Estados Unidos en la defensa del Canal, máxime cuando “desgraciadamente para la paz del mundo existe en la actualidad amenaza de agresión”. No obstante, objetaba el período de duración de 10 años fijados para la base de Río Hato y recomendaba la adopción de la mitad de ese tiempo sujeto a prórrogas de cinco años a solicitud de los Estados Unidos. (433)

El 22, ante la convocatoria de nuevas sesiones del Órgano Legislativo para discutir el informe de comisión aludido, se organizó y llevó a cabo otra concentración popular para presionar a los indecisos diputados. Fue así como, ese mismo día, en horas de la noche, la Asamblea Nacional rechazó por unanimidad el Convenio de Bases. Adujo que el mismo “no está inspirado en el principio de la igualdad jurídica de los Estados contratantes, ni se sujeta a las normas del derecho internacional y el espíritu del sistema interamericano de Defensa”. (434)

Tanto el Gobierno norteamericano como la oligarquía local recibieron un duro golpe por la improbación del Convenio Filós-Hines. Para el primero constituyó un desprestigio en su política internacional. El Departamento de Estado anunció el 23 de diciembre que se darían los pasos necesarios para evacuar todos los sitios de defensa fuera de la Zona del Canal. Tal retiro se haría lo más rápidamente posible tomando en consideración el número de personal y la cantidad de material que serían movillizados. Se indicó, no obstante, que “el no haber podido llegar a un acuerdo no afectará (...) las relaciones amistosas normales entre los dos países”. (435) El **Washington Post** atribuyó el fracaso del Convenio a dos factores: a la política de discriminación constante del Gobierno norteamericano con respecto a los panameños y añadía que “no sólo hemos fracasado en remediar las desigualdades sino que hemos prestado atención insuficiente a la falta de una “diplomacia de agresión”;

así como a la importancia crítica de las buenas relaciones con Panamá en cualquier plan comprensivo de defensa del Hemisferio". Sugirió, en consecuencia, que el Congreso iniciara una investigación "sobre la diplomacia y política de nuestras administraciones militares y civiles en la Zona del Canal" y afirmaba: "Si nuestras relaciones con Panamá han de tener alguna base sólida deben estar basadas en el entendimiento diplomático y mutuo respeto". (436)

Por otra parte, los efectos negativos del rechazo del Convenio, a nivel local, se dieron a corto y mediano plazo. A finales de diciembre, las compras en los establecimientos comerciales en las ciudades terminales por parte de los

En verdad, no carecían de fundamento los temores de Chanis. La crisis que vaticinaba se hizo sentir con fuerza en 1948. Al colapso económico-fiscal, hay que añadir el caos político-institucional, por lo demás estrechamente vinculados entre sí. De 1948 a 1951, Domingo Díaz, el propio Daniel Chanis, Roberto F. Chiari, Arnulfo Arias y Alcibiades Arosemena se turnaron en la Presidencia de la República. Tres de ellos fueron expulsados por la intervención directa de la Policía Nacional comandada, a la sazón, por el Coronel José Antonio Remón Cantera. No corresponde a los fines de este estudio entrar en detalles sobre las causas, hechos y consecuencias de semejante anarquía. Basta señalar que la misma, en gran parte, obedecía a la tradicional pugna existente entre distintas facciones de la oligarquía por el usufructo de negocios lucrativos bajo el manto gubernamental o por el no menos acostumbrado forcejeo para el disfrute de las arcas públicas. (439)

a.- El Convenio de Aviación

Meses antes de iniciarse el caos político, se celebró con los Estados Unidos un importante documento contractual. El 31 de marzo de 1949, Ignacio Molino Jr. y Monnett B. David firmaron en la Ciudad de Panamá un Convenio de Aviación, cuyo propósito fundamental era la utilización del Aeropuerto Nacional de Tocumen por las líneas aéreas de los Estados Unidos y de la República de Panamá. En los XX artículos del Convenio, así como en las ocho secciones de un documento anexo, se fijaron una serie de pautas en aras de la reciprocidad de los países signatarios. En general, estas se referían a la exoneración de gravámenes, igualdad de trato, establecimientos de nuevas rutas y servicios aéreos civiles internacionales y procedimientos para modificar el acuerdo. El Gobierno de los Estados Unidos convino en proporcionar una Misión de Aeronáutica Civil para que prestara su cooperación al Gobierno de Panamá en desarrollo de su aviación civil. Del mismo modo, brindaría apoyo para la adopción de medidas de saneamiento en el Aeropuerto Nacional de Tocumen. Además, facilitaría un cable de

comunicaciones para uso en conexión con las operaciones de este con la Zona del Canal y cooperaría en la transmisión de mensajes autorizados del aire a la tierra y viceversa. Ambas partes contratantes convinieron en celebrar consultas entre las autoridades pertinentes de los dos Gobiernos con el propósito de establecer de mutuo acuerdo reglamentos uniformes de navegación aérea y las formas de instalar los servicios de dirección de tránsito aéreo.

Por su parte, el Gobierno panameño suministraría al de los Estados Unidos, libre de costo, el espacio y local necesarios y adecuados para efectuar la dirección, examen y despacho de pasajeros, cargas y correos en el Aeropuerto Nacional de Tocumen con destino a la Zona del Canal. Para ello se crearían procedimientos especiales en los servicios de aduana, inmigración y salud pública por parte de la República. Dichos pasajeros, carga y correos gozarían de los derechos de libre tránsito por el territorio bajo la jurisdicción de Panamá, entre la Zona del Canal y el Aeropuerto Nacional de Tocumen. Todo esto se hacía por mutuo acuerdo, al igual que en lo referente a medidas de cuarentena y sanidad en dicho aeropuerto.

Por último, en el Artículo XIX se indicó que ninguna de las estipulaciones del Convenio de Aviación afectaría los derechos y obligaciones de cualquiera de las altas partes contratantes, de conformidad con los tratados vigentes entre los dos países. Tampoco se considerarían como una limitación, definición, restricción o interpretación de tales derechos y obligaciones, si bien no perjudicarían lo consignado en el nuevo pacto. En otras palabras, el Tratado Hay-Bunau Varilla continuaba vigente en lo que respecta al control que ejercían los Estados Unidos sobre los medios de comunicación de la República de Panamá. (440)

Salvo lo consignado en el Artículo XIX que mantenía la sombra nefasta del Tratado del 18 de noviembre de 1903, debemos aceptar que el Convenio de Aviación no entrañaba peligro alguno para la República. Por el contrario, un examen

detenido de sus cláusulas refleja un amplio sentido de equidad, pero el hecho de que su contenido no se dio a conocer antes de la firma despertó dudas y críticas acerbas. Las referencias verbales sobre el mismo eran fragmentarias y con la política de puertas cerradas la Administración de Domingo Díaz sólo contribuyó a crear susceptibilidades. Peor aún, tal hermetismo fue caldo de cultivo para las diatribas de sus adversarios políticos.

La Estrella de Panamá en su editorial del 4 de marzo de 1949, llamó la atención sobre esta actitud desatinada del Gobierno y se propuso disipar cualquier malentendido, indicando que poseía copias mimeografiadas del Convenio en cuestión. Sostenía el diario aludido que en dicho pacto: "No solo no hay una sola coma lesiva para los intereses nacionales, sino que con su aprobación se derivarían para nuestra patria innumerables (SIC) ventajas". Por consiguiente, abogaba para su aprobación, porque: "Sabe mucha gente que, en definitiva y aún teniendo en cuenta que los Estados Unidos están interesados en descongestionar el Aeropuerto de **Albrook Field** de aviaciones comerciales para dedicarlo exclusivamente a los aparatos militares, el rechazo por parte de Panamá del convenio referido solo puede producir en Washington un ligero encogimiento de hombros, ya que en todo caso las compañías de aviación norteamericanas y de otras nacionalidades que necesitan volar sobre la Zona del Canal pueden seguir usando la estación aérea mencionada como han venido haciéndolo hasta el presente, mientras que nosotros tendremos que dedicar la pista de Tocumen - con los millones que nos ha costado a los contribuyentes panameños- a cualquier cosa menos a aeropuerto digno de este nombre".

A continuación, el editorial de **La Estrella de Panamá** advertía que el Convenio de Aviación tenía adversarios, no muchos, pero los tenía. "Hay gente interesada en que no se apruebe, en que se rechace en forma más o menos áspera, buscando para ello argumento(s) retorcidos y sutiles, tratando de leer entre líneas conceptos que no existen (que son)

lestivos para nuestra dignidad y buscando afanosamente razones para que este documento duerma el sueño de los justos en el archivo de la Cancillería o para que en la Asamblea Nacional se rechace en forma ostensible y espectacular". El periódico se hacía la interrogante de por qué estas actitudes y, a su entender ello se debía a "propósitos políticos" de aquellos que creían que poniéndole obstáculos al Convenio de Aviación podían aumentar los problemas de la administración de Domingo Díaz. Con tal proceder olvidaba que no sólo el Gobierno se perjudicaría sino también el país en general. Pero lo que perseguían era "alcanzar una notoriedad fácil y barata a base de un patriotismo muy 'sul generis' explotando la vieja cantinela del 'imperialismo yankí' de que es preciso oponerse por sistema a todo cuanto tenga relación con los Estados Unidos, **que quieren quedarse con Tocumen**, etc., etc., creyendo que con el Convenio de Aviación puede suceder algo parecido a lo ocurrido con las bases y que nada recibe hoy un respaldo popular tan amplio y dilatado como la significativa actitud antiamericana". A criterio del diario citado, cuando el público conociera las cláusulas del proyecto, haría caso omiso y no se dejaría arrastrar "por una hueca demagogia". Instaba a la Asamblea Nacional a darle por unanimidad su voto afirmativo al Convenio, dejando a un lado los prejuicios hacia los Estados Unidos, elevando el patriotismo por encima de las rencillas de partido y las rivalidades políticas. (441)

Tan pronto como se firmó el Convenio de Aviación, surgieron voces para defenderlo de sus detractores. Cabe mencionar que entre los opositores estaban algunos diputados de la Asamblea Nacional como Jorge Illueca y Miguel Angel Ordoñez. Hubo manifestaciones de protesta en las calles de la ciudad capital encabezada por la Federación de Estudiantes de Panamá, y la administración de Domingo Díaz recurrió a la Policía Nacional para reprimirlas, una medida innecesaria pero acostumbrada por los gobiernos que se sucedieron en el poder prácticamente desde la década de los años veinte, como hemos visto en páginas anteriores. (442)

Suscrito en plena "Guerra Fria", no faltaron quienes al salirle al paso a los adversarios del pacto, culparan de todo al "comunismo que se hacía presente cada vez que se trataba un problema nacional y estira (sic) sus tentáculos, a fin de poder entorpecer toda negociación en donde esté envuelto los Estados Unidos de América". Ello era claro en el caso del Convenio de Aviación al cual se oponían unas 500 a 1000 unidades que, de ninguna manera, podían considerarse representantes de la voluntad del pueblo panameño. Esta postura era abiertamente pro norteamericana, al punto que se llegó a decir que: "Es necesario que se comprenda que nosotros los panameños estamos ligados desde 1903 a vivir mancomunada y fraternalmente con los norteamericanos, esto fue impuesto por la ley del destino o por lo menos por designios de Dios, desde que vinimos al mundo como República". (443)

No le fue a la zaga en esta actitud filo estadounidense un editorial de **La Estrella de Panamá**, escrito en estos términos: "Los Estados Unidos deben comprender que en nuestro pueblo y en nuestras actividades hay un deseo franco y fervoroso de cooperar a la defensa del Hemisferio Occidental, a la unidad americana y al afianzamiento de las instituciones democráticas sin recelos ni resabios de ninguna clase, como hay también una esperanza prendida con firmeza de que nuestras reclamaciones sean atendidas algún día en forma amplia y amistosa, para que desaparezcan por completo los pretextos frecuentemente utilizados por quienes, en cumplimiento de consignas claras y precisas, se obstinan en presentar a Norteamérica como potencia imperialista y desconocedora del derecho de los pueblos débiles". Y más adelante, observaba: "Los Estados Unidos han podido ver a través del proceso que culminó con la ratificación del Convenio mencionado que el sentimiento nacional de la República, aunque no exteriorizado en mítines y manifestaciones abundantes, se mantuvo siempre dentro del convencimiento de que los intereses de la comunidad estaban garantizados por el documento referido y dentro de la convicción de que no puede ser provechoso para nadie fomentar sobre nosotros un clima

artificial de animosidad contra Norteamérica, dentro del que no podrian prosperar, en forma alguna, ni arribar a feliz término, las conversaciones que necesariamente habrán de reanudarse en un lógico ambiente de cordialidad para la debida solución de los distintos problemas que deben ser analizados de ahora en adelante". (444)

A favor del Convenio de Aviación también se pronunciaron el conocido internacionalista Ricardo J. Alfaro y el economista Oscar R. Müller. Lo mismo hicieron la Cámara de Comercio de Panamá, la Sociedad de Ingenieros y otras entidades del país. Finalmente, el Convenio fue ratificado por la Cámara Legislativa, el 12 de abril de 1949, con un total de 27 votos afirmativos y 12 en contra. (445) Con posterioridad, el Gobierno norteamericano no cumplió con lo establecido en el documento anexo al pacto de aviación, en particular en lo concerniente a nuevas rutas para las líneas aéreas de Panamá en los Estados Unidos.

b.- La Convención de Reclamaciones con los Estados Unidos.

Durante los primeros días de la segunda administración de Arnulfo Arias -cuya legitimidad, en un principio, el Gobierno de los Estados Unidos se negó a reconocer pero que luego aceptó como hecho cumplido específicamente el 26 de enero de 1950, se celebró en la Ciudad de Panamá una Convención de Reclamaciones, firmada por el Canciller Carlos N. Brin y el Embajador Monnett B. Davis. Con la misma, ambos Gobiernos pretendían "fortalecer los lazos de amistad existentes entre ellos" y "ajustar ciertas reclamaciones pecuniarías pendientes entre sí", para su "pronta y justa liquidación". El Gobierno de los Estados Unidos convenía en pagar al de la República de Panamá la suma de US\$ 53,800.00 para resarcir las pérdidas de bienes sufridos por nacionales panameños como consecuencia del incendio de Malambo, ocurrido en 1906. Por su parte, el Gobierno de Panamá se comprometía a pagarle al de los Estados Unidos la cantidad de US\$ 3,156.00 por las lesiones personales

ocasionadas a seis soldados del ejército norteamericano durante los disturbios ocurridos en la ciudad de Panamá en los Carnavales de 1915. Además de ello, la República pagaría US\$ 400,000.00 con respecto a la pérdida de bienes en perjuicio de nacionales de los Estados Unidos en relación con las tierras denominadas El Encanto. El saldo neto a pagar por el Gobierno de Panamá al de los Estados Unidos era de US\$ 349,356.00 y dicha suma sería cubierta en dos pagos de US\$ 174,678.00. El primero de dichos pagos se efectuaría en el término de seis meses contados a partir de la fecha del canje de ratificaciones de la Convención de Reclamaciones, y el segundo un año después de efectuado el abono inicial. Un organismo establecido o designado por el Gobierno norteamericano tendría a su cargo la adjudicación de las reclamaciones individuales y si éste hallaba que la suma de US\$ 400,000.00 era mayor que el total de las reclamaciones cubiertas por la misma, se haría la correspondiente devolución.(446)

De esta forma y en aras de la “más estricta equidad” el Gobierno de Arnulfo Arias aceptó pagar una serie de indemnizaciones pendientes con los Estados Unidos desde los inicios de la República, a pesar de que estaba plenamente comprobado que, como en el caso de los disturbios del carnaval de febrero de 1915, los **marines** norteamericanos eran mucho más culpables que víctimas. Y todo ello cuando la República atravesaba por una aguda crisis económico-fiscal que hacía que las arcas públicas estuvieran casi vacías.

3. El Tratado Remón-Eisenhower: un ajuste a medias en la etapa revisionista a-Acercamiento y demandas durante el proceso negociado.

A poco de asumir la Presidencia, específicamente el 15 de marzo de 1953, José Antonio Remón bajo la consigna “ni millones, ni limosnas, queremos Justicia”, dio a conocer su interés de solicitarle al Gobierno de los Estados Unidos la revisión de las relaciones entre los dos países dimanadas del

Canal interoceánico. El 7 de abril de aquel año, el Ministro de Relaciones Exteriores José Ramón Guizado expuso en nota verbal al Secretario de Estado John Foster Dulles, el deseo del Mandatario panameño de visitar al Presidente Dwight Eisenhower para hacer presente la necesidad y conveniencia de efectuar la susodicha revisión.

Guizado -con palabras que recuerdan a las expresadas por Belisario Porras en el Memorandum a Harding en 1920- adujo que las relaciones de Panamá y los Estados Unidos eran "tan estrechas como delicadas, pues por una parte están envueltas en ellas cuestiones que son de vida o muerte para la existencia y desarrollo económico de la República de Panamá, y por la otra se rozan con la defensa de la República y del Canal, que es parte vital de la defensa de los Estados Unidos". Pero también hizo la observación de que los sentimientos de amistad entre ambos países no eran los más "vivos y cordiales" por la manera como se entendían, interpretaban o aplicaban en la Zona del Canal determinadas cláusulas de los tratados vigentes. Entre los problemas que más preocupaban al Gobierno de Remón y para los cuales demandaba soluciones urgentes, Guizado mencionó la necesidad de asegurar a la República el goce efectivo de las ventajas que debía proporcionarle su situación geográfica en las actividades del comercio, la industria y los servicios que podían prestar los panameños en lo relativo a la obra del Canal. Aseguró que tanto el Gobierno como el pueblo de Panamá consideraban que la República no recibía "una cuota equitativa de los beneficios que el Canal debe proporcionar a las naciones que hicieron posible su construcción". Por eso, se refirió, además, al asunto de la anualidad del Canal.

Otro punto importante era "la aplicación plena y efectiva" de los principios consignados en la Convención del Canal Istmico del 18 de noviembre de 1903, en el sentido de que estos sólo se referían al uso, ocupación y control de la Zona del Canal para los fines de mantentimiento, funcionamiento y protección de la vía interoceánica y no para otros propósitos

que perjudicaran a Panamá. Resaltó, asimismo, que era preciso “la aplicación estricta y efectiva” del principio de igualdad de oportunidades y trato de los ciudadanos de ambos países que servían en la Zona del Canal conforme lo pactado entre Panamá y los Estados Unidos.

Por último Guizado, indicó que apenas había enumerado algunas cuestiones de carácter general las cuales requerían estudios más específicos y debían abordarse dentro de un “espíritu de ecuanimidad, de franqueza, de comprensión, de conciliación, en una palabra, de verdadera amistad”. No dudaba que ello se lograría en la entrevista que proyectaban celebrar los Presidentes de Panamá y los Estados Unidos. (447)

Como resultado de dicha entrevista, el 1º de septiembre de 1953, se emitió una Declaración Conjunta en cuyo preámbulo se consignó que “dentro del espíritu de la estrecha amistad” que unía a los pueblos y gobiernos de Panamá y los Estados Unidos, se habían considerado “los aspectos principales de las singulares relaciones existentes entre los dos países, movidos por el ferviente deseo de hacer que estas relaciones sean lo más satisfactorias posibles”. En consecuencia, ambos mandatarios indicaron que se habían concentrado en lo relativo al Canal interoceánico y su zona adyacente, reiterando los principios básicos establecidos en 1933 y 1936. Estos principios básicos, aplicables a las relaciones entre los dos países, debían tener como resultado, “la adopción de medidas tendientes a hacerlos más efectivos con el fin de que hubiere un beneficio más equitativo de las dos naciones que hicieron posible la construcción de un Canal así como habilitar al comercio y la industria de Panamá para que obtenga las ventajas del mercado que ofrecen la Zona del Canal y los buques que transitan por el Canal”. Asimismo, los Estados Unidos tomarían “las medidas apropiadas” para llevar a efecto el principio de igualdad de oportunidades y de trato a los ciudadanos norteamericanos y panameños en la Zona del Canal, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de 1936. Se harían los “arreglos

necesarios” para devolver a Panamá aquellas tierras que no fuesen de utilidad para los fines del Canal. Solemnemente se anunció que las comisiones designadas por los dos Gobiernos para revisar las relaciones y funcionamiento de los Tratados ya estaban laborando, “con la mira de entrar en cualesquiera arreglos que puedan considerarse necesarios para asegurar para el futuro relaciones que sean mutuamente satisfactorias y ventajosas”.

En el documento aludido el Presidente Remón expresaba su plena solidaridad con los Estados Unidos “en la defensa de la democracia”, así como la firme voluntad de un país “de cooperar como lo ha hecho en dos guerras mundiales, en el mantenimiento de la paz y la seguridad en un mundo libre”. Por su parte, el Presidente Eisenhower manifestaba el interés del pueblo y del Gobierno de los Estados Unidos, “en cuanto al bienestar del pueblo y del Gobierno de Panamá”. Aseguraba, además, que todos los puntos que los representantes de Panamá plantearan recibirían consideración “con su mayor simpatía a la luz de las relaciones particularmente estrechas que existen entre los dos países”. Expresaba, igualmente, el deseo de los Estados Unidos “de continuar cooperando en el desarrollo de la economía nacional de Panamá”. Por último, en la declaración se señalaba que la entrevista había obtenido “el alto grado de mutua comprensión y confianza que en el interés común de las dos naciones y de este mundo libre, deben caracterizar los vínculos entre ellas”.(448)

El mismo día en que se dio a conocer la Declaración Conjunta, Remón-Eisenhower, la misión negociadora de Panamá integrada por Octavio Fábrega, Carlos Sucre C. y Roberto Heurtematte, elevó a su homóloga de los Estados Unidos una exposición de motivos manifestando las razones fundamentales que animaban al Gobierno de Panamá a solicitar se revisaran sus relaciones con la Nación del Norte. En tal documento se mencionó cómo se originaron las negociaciones en marzo de 1953 con el respaldo de los distintos sectores de opinión en Panamá, así como la actitud

positiva del Departamento de Estado norteamericano ante esa iniciativa. Se hizo, igualmente, un balance de los antecedentes históricos de la función transitista del Istmo desde la "fiebre del oro" de la California y los tratados concertados entre Colombia y los Estados Unidos, particularmente el Mallarino-Bidlack de 1846 y el Herrán-Hay de 1903. La misión panameña no perdió la oportunidad de condenar la actuación de Philippe Bunau-Varilla en la firma del Tratado del 18 de noviembre de 1903 sumamente lesivo para la República. Exaltó la parcialidad manifiesta en dicho pacto a favor de los Estados Unidos, que incluso obtuvo mayores privilegios que los consignados en el Tratado Herrán-Hay. Que el Gobierno de Remón no intentaba apartarse de la tradicional postura revisionista que pretendía obtener de los Estados Unidos, preferiblemente prebendas económico-fiscales, ello quedó en evidencia cuando la misión negociadora en el documento que venimos comentando adujo que: "se hizo caso omiso en la Convención de 1903 de las ventajas a que Panamá tiene derecho por razón de la obra del Canal. Si a los Estados Unidos iba a corresponderle el privilegio perpetuo y monopolístico de la vía interoceánica, a Panamá debieron reconocérsele las otras ventajas de su posición geográfica; la exclusividad en cuanto al abastecimiento de los barcos que surcaren el Canal; el privilegio de abastecer a los consumidores de la Zona del Canal; la cooperación de Estados Unidos para que Panamá pudiera convertirse en centro de reexportación y distribución. Hasta hubiera sido justo pensar en una garantía por parte del Gobierno norteamericano, de un trato especial a la producción panameña en los Estados Unidos, como ocurrió con Cuba en 1902, cuando se otorgó trato preferencial al azúcar cubana importada a Estados Unidos".

Con mucho tino, la comisión panameña observó, más adelante, que el Gobierno Egípcio recibió más concesiones por el Canal de Suez que las obtenidas por Panamá con respecto a la ruta interoceánica construida en su territorio. Más aún, el principal beneficiario de esta vía había sido el Gobierno de los Estados Unidos, en tanto que la República

sólo logró impulsar el saneamiento de las ciudades de Panamá y Colón, indispensables, por lo demás, al mismo Canal. Y lo que era peor, estos centros urbanos habían quedado “sin puertos y dependiendo para el desarrollo de su comercio exterior de los gravámenes que les impone, a través de fletes altos y tributos de muellaje injustificados, el propio gobierno al cual Panamá otorgó el monopolio transístmico”.

No escapó a las críticas de la Comisión panameña el alcance del Tratado de 1936. A este pacto lo calificaron como una “revisión parcial de las injusticias vigentes”, que más bien se concretó a las enmiendas políticas, eliminando intervenciones de los Estados Unidos en Panamá y la “embarazosa garantía” de la independencia de la República. Era cierto que en el mismo se sentó el principio justiciero de que los dos países tenían un interés conjunto y vital en la obra del Canal, a más de consignarse de que Panamá tendría derechos de gozar de las ventajas inherentes a su posición geográfica. No menos veraz también era el pacto de igualdad de tratamiento para los trabajadores panameños y norteamericanos en la Zona del Canal y que se introdujeron limitaciones a las actividades comerciales en dicho territorio, además de establecerse la voluntad de contribuir a la represión del contrabando. Pero numerosas injusticias y deficiencias dimanadas del Tratado de 1903 permanecían intactas. Y lo que era más grave, las enmiendas anunciadas en 1936 no habían cristalizado en la práctica de manera tangible.

Con un lenguaje que recuerda mucho al empleado por Ricardo J. Alfaro en 1924, que citamos en páginas anteriores, Carlos Sucre C., Octavio Fábrega y Roberto Heurtematte, retomaron las antiguas demandas de las administraciones que se habían sucedido en el poder desde inicios de la República. Así, textualmente sostenían: “las dependencias y agencias del Gobierno de los Estados Unidos han organizado en la Zona del Canal actividades que afectan la producción, la industria y el comercio panameño dando lugar a una competencia que se considera injustificada, ya que allí se expenden artículos importados libres de impuestos y sin las

cargas que tienen que soportar las empresas panameñas; en la Zona se expende libremente toda clase de artículos, traídos de distintas partes del globo, aún de países que allí lo envían como “dumping” y a precios de realización; en la Zona existen industrias, manufacturas y actividades agrícolas en contra de los intereses de la economía panameña; la importación y exportación de Panamá está sujeta a gravámenes elevados de parte de la empresa de transporte que es instrumento del Gobierno de los Estados Unidos, elevados sobrecargos en los fletes y a elevados derechos de muellaje y transporte; existen empresas privadas que ejercen el comercio dentro de la Zona, en desacuerdo con lo pactado”. Introducían, es verdad, una queja nueva, al indicar que “el trabajador panameño en la Zona del Canal está sometido respecto al norteamericano a un régimen de discriminación devengando aquel generalmente menos de un tercio del salario de éste por el mismo trabajo y sufriendo desigualdades en materia de pensiones y otros aspectos”.

No obstante a continuación volvieron a planteamientos trillados por los gobiernos anteriores. Es así como se lamentaron porque: “La Zona del Canal compite con el comercio y la producción panameña en la venta a los barcos que pasan por el Canal, también en forma ventajosa para aquella y desigual en cuanto a Panamá y en contravención de lo pactado a este respecto; se han impuesto trabas y desventajas a la mercancía panameña para su aceptación en la Zona, ajenas a la calidad de la misma, como ocurre con el caso de la aplicación del **“Buy American Act”** en la Zona respecto a los productos de Panamá. Y toda esta intensa producción y competencia de la Zona del Canal ha hecho prosperar, dada la aguda disparidad de precios, un contrabando casi incontrolable que mina los intereses de la industria y el comercio panameño”.

A los negociadores de Panamá no se les escapó el hecho evidente que las circunstancias internacionales habían variado esencialmente desde 1936. El perfeccionamiento de los medios bélicos de destrucción y los métodos de propagan-

da y sabotaje empleados por “los socavadores internacionales de los regímenes democráticos”, hacía imperativo un reajuste en los “medios de prevención y mutua ayuda”. Más adelante, veremos como el Tratado Remón-Eisenhower se ajustaba a los lineamientos de la política exterior norteamericana en su pugna contra el bloque soviético en la denominada “Guerra Fría”. Por eso, la misión panameña expresaba que el grado de peligro, al que entonces estaban expuestos los habitantes de Panamá frente a un posible ataque atómico al Canal Interoceánico, virtualmente se había quintuplicado desde los tiempos del Tratado Arias-Roosevelt.

Dos fases fundamentales, a criterio de la Comisión Panameña, comprendía la revisión propuesta, a saber: la adopción de medidas que otorgaran a Panamá el trato equitativo que se le negó en 1903 y lo cual constituiría “un reparto justiciero de los beneficios que surgen de la obra del Canal y de la posición geográfica de la República de Panamá; al mismo tiempo que debían enmendarse “aquellos errores de interpretación y aplicación de lo pactado” que sólo contribuían a “acentuar las desilusiones del pasado”.

Los comisionados panameños finalizaban su exposición de motivos abogando por la adopción de “fórmulas justas y equitativas” entre la nación más poderosa del mundo con una de las más pequeñas, en aras del respeto por la igualdad de los Estados. Esto, a su vez, traería consigo la revocación de la filosofía impositiva que inspiró el Tratado Hay-Bunau Varilla y se pondría en práctica el principio jurídico **rebus sic stantibus**.(449)

A mediados de septiembre, la misión negociadora panameña presentó a su homóloga norteamericana una serie de puntos para su consideración. No hace falta decir que eran las reclamaciones que el Gobierno panameño quería se consignaran en el nuevo Tratado del Canal. Las mismas permiten formarnos ideas precisas sobre el tipo de reivindicaciones que entonces se pretendían obtener, aunque en su mayoría poco diferían de las expuestas durante los primeros

años de la etapa revisionista. Pero precisamente por esta línea de continuidad que la administración Remón mantenía con respecto a sus antecesores, es que vale la pena detenernos en las gestiones de su equipo negociador, sin pasar por alto, claro está, algunas innovaciones introducidas.

Un total de diecisiete puntos abarcaba el documento en cuestión. En primer lugar, se hizo referencia a los asuntos concernientes a la Zona del Canal. Interesaba, ante todo, limitar las actividades comerciales que allí se efectuaban, así como adoptar las medidas oportunas para el mejor aprovechamiento, por parte de Panamá, del mercado zoneíta. Esto también comprendía el abastecimiento de los barcos que cruzaban por la ruta interoceánica. Se solicitó la igualdad de oportunidades y de tratamiento para panameños y norteamericanos en cuanto a los trabajos dentro de la Zona del Canal; que terminarían las actividades agrícolas, industriales y ganaderas en dicho territorio y la no aplicación del **Buy American Act** a los productos vendidos por la República.

Otro punto sustancial era que se reconociera el derecho de Panamá de aplicar su sistema tributario en diversos casos. Así, el mismo incluiría todas las personas que viviesen o tuviesen actividades dentro del territorio bajo jurisdicción de la República, aún cuando fuesen empleados o se desempeñaran en la Zona del Canal. También comprendería todas las personas de nacionalidad panameña aún cuando vivieran o actuaran en dicha Zona, así como a las empresas o personas que efectuaran actividades no oficiales allí. En ningún caso, este sistema tributario sería mayor que el que se cobraba a los ciudadanos panameños con residencia bajo las leyes de la República.

No podía faltar, entre las demandas, el interés por limitar a la Zona del Canal las actividades de la Compañía del Ferrocarril. Se solicitó, igualmente, que los Estados Unidos concedieran a Panamá "cuotas" para que ésta exportara a Norteamérica ciertos artículos conforme a las cantidades que la República pudiese producir. Otras peticiones hacían

referencia a la necesidad de poner en práctica medidas tendientes al desarrollo de Panamá como centro distribuidor y turístico, verbigracia: cooperación con la Zona Libre, eliminación de gravámenes a los pasajes con destino a Panamá, revisión de derechos de fletes, de muellaje, etc. A cambio, se darían facilidades para la inversión de capitales privados norteamericanos en Panamá, como "cooperación" al desarrollo de la economía de la República. Se mencionó, además, algunas medidas encaminadas al "acercamiento espiritual" entre las poblaciones de la República y de la Zona del Canal. Entre estas, que los idiomas oficiales en este último territorio fuesen el inglés y el español; que en las escuelas y colegios allí establecidos se impartiera, como materia obligatoria, el español. En reciprocidad en los planteles educativos de Panamá cuya población excedían los 25,000 habitantes, de la misma forma se enseñaría el inglés. Igualmente, se abogó por la cooperación entre los dos Gobiernos para la construcción, dentro de la República de Panamá, de viviendas que pudiesen ser vendidas a plazos a los empleados de la Zona del Canal.

Los comisionados panameños, en el documento mencionado, también se refirieron a las "deficiencias en la legislación social" de la Zona del Canal que afectaban a Panamá y a la necesidad de concertar acuerdos para la defensa civil de las poblaciones del Istmo. Igualmente, pidieron que los Estados Unidos emprendieran la construcción de un puerto y muelles en Colón "adecuados para el comercio exterior y bajo plena jurisdicción panameña". Estimaron oportuno el establecimiento de corredores en el Pacífico y en el Atlántico, a través de la Zona del Canal pero bajo jurisdicción de la República, a fin de poder comunicar las dos secciones que habían quedado divididas por razón de la vía interoceánica. Esto incluía, además, la construcción de puentes y túneles convenientes.

Algunos puntos se relacionaron con aspectos derivados de la contigüidad de las comunidades de Panamá y la Zona del Canal. Se habló así de la necesidad de crear tribunales

mixtos; problemas de agua y desagües; sanidad; plena efectividad de los **exequatur** de Panamá a los Cónsules; venta de sellos postales; aduanas panameñas; efectividad de la jurisdicción de la República en lo relativo a los buques que bajo su bandera arribaran a la Zona del Canal y en lo referente a pasajeros y carga con destino a Panamá; oleoductos panameños a través de la Zona del Canal. Más enfáticas eran las reclamaciones para que a Panamá se devolvieran todas las tierras situadas fuera del territorio zoneita, ya fuese que permaneciesen bajo el control, dominio o administración de la Compañía del Ferrocarril o bien que estuviesen en poder del Gobierno norteamericano o de sus dependencias oficiales. Asimismo, que el monopolio concedido a los Estados Unidos se limitara a la operación del Canal, al igual que cesara toda restricción en cuanto a la construcción por parte de Panamá, fuera de la Zona del Canal, de ferrocarriles o carreteras interoceánicas. Y finalmente solicitaron se aclarara el Artículo III del Tratado Hay-Bunau Varilla "a fin de armonizarlo con el espíritu y texto integral" del mismo, así como también se examinara el término de duración de las concesiones otorgadas en relación con la obra del Canal. (450)

b.- Análisis de las cláusulas del pacto de 1955 y sus implicaciones.

No sin sortear obstáculos, en particular largos períodos de estancamiento en las negociaciones por la actitud intransigente de los norteamericanos, el 25 de enero de 1955, en la Ciudad de Panamá, el Embajador de los Estados Unidos, Selden Chapin y el Canciller Octavio Fábrega, firmaron el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación con el documento adicional denominado "Memorandum de Entendimientos Acordados". En memoria al recién asesinado Presidente de Panamá, este pacto contractual también pasó a conocerse como Tratado Remón-Eisenhower.

Entre los puntos más sobresalientes de ambos documentos, cabe mencionar los relativos a las reivindicaciones

económico-fiscales planteadas por el Gobierno de Remón durante el proceso de las negociaciones. La anualidad se aumentó considerablemente de 430,000 dólares, que se reconocían a la República desde 1936, a 1,930.000. El Gobierno norteamericano, asimismo, asumió el compromiso de que, a partir del 31 de diciembre de 1956, los comisariatos y otros establecimientos comerciales de la Zona del Canal, no abastecerían a las naves que cruzaran por la vía interoceánica. Sólo se limitarían a venderle petróleo y lubricantes, aunque los residentes en aquel territorio podían gozar del privilegio de comprar en los **Post Exchange**. Se acordó, además, en el punto 8 del Memorándum Anexo, que los artículos importados a la Zona para su reventa, únicamente se obtendrían de Panamá y los Estados Unidos. En ningún caso se traerían de un tercer país. Y en cuanto a aquellos artículos comprados directamente por las agencias del Gobierno norteamericano en la Zona del Canal, para su propio uso y no destinados a la reventa, se le daría oportunidad a la República para competir en tales suministros. Tampoco se aplicaría la **Buy American Act** sobre las ventas de los productos panameños a las agencias estadounidenses. Todas las personas que residieran bajo jurisdicción panameña y laboraran en la Zona del Canal, excepto los ciudadanos norteamericanos, no podrían comprar en los comisariatos ni otros establecimientos comerciales allí radicados. Estos trabajadores, con el propósito de incorporarlos a la economía nacional, habrían de obtener los servicios que requirieran en Panamá, salvo atenciones hospitalarias u otras relacionadas con sus oficios.

Otras demandas, insistentemente planteadas por las administraciones que se habían gobernado la República desde 1904, se consignaron en el Tratado Remón-Eisenhower. Por el punto 9 del Memorándum, el Gobierno norteamericano se comprometió a cesar, en la Zona del Canal, todas las manufacturas y procesamiento de productos (leche, helados, bebidas gaseosas y otras), cuando las autoridades zoneitas constataran que la demanda de tales artículos podría ser satisfecha por Panamá, de manera continua, en

cantidad y calidad adecuadas, expedidos a precios razonables. Del mismo modo, la administración de Eisenhower convino en darle pronta consideración al cese de las actividades de trasbordo de carga comercial en Cristóbal, hasta tanto funcionaran satisfactoriamente en Colón obras portuarias panameñas.

Se obtuvo, además, la promesa de que la Compañía del Ferrocarril Transistmico retiraría sus servicios de transporte en las ciudades de Panamá y Colón, a la vez que el Gobierno de los Estados Unidos renunció al monopolio que mantenía sobre las vías interoceánicas por carreteras o ferrocarriles. Esto después de 52 años de vigencia del Artículo V del Tratado Hay-Bunau Varilla. Pero, al mismo tiempo, se estipuló que "en vista del interés vital de los dos países en la protección efectiva del Canal", la susodicha abrogación quedaba sujeta al entendimiento de que ningún sistema de comunicación terrestre dentro de la República de Panamá, podría ser costeadado, construido, mantenido o explotado por un tercer país o ciudadanos del mismo, directa o indirectamente, a menos que, en opinión de las altas partes contratantes, no afectaran "la seguridad del Canal". Por su parte, Panamá renunciaba a los pases gratuitos en el Ferrocarril otorgados a algunos funcionarios y empleados de policía del Gobierno Nacional.

Un importante paso se dio al consignarse que todos los ciudadanos panameños, aunque residieran en la Zona del Canal, tendrían que pagar el impuesto sobre la renta, ya fuese que estuviesen empleados en el servicio de la ruta interoceánica, la Compañía del Ferrocarril, u otras obras auxiliares. Exceptuados de dicho impuesto estarían los miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, otros ciudadanos norteamericanos inclusive los de doble nacionalidad y aquellas personas no panameñas radicadas en el territorio de la Zona del Canal. Se advirtió que tal impuesto se establecería sin discriminación, es decir como se cobraba en la jurisdicción de la República.