

Tanto en el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación como en el Memorándum que le acompañaba, se determinó la devolución a la República de terrenos y edificios situados en Panamá, Colón y Taboga. Así, en el sector Pacífico, pasarían al dominio panameño las tierras de Paitilla, la estación y patios adyacentes del Ferrocarril, los llamados garajes de Barletta, la parcela de Patio Rochet; en tanto que en el Atlántico se devolvían aguas marginales para la ciudad de Colón, las tierras de Nuevo Cristóbal, el área de Lesseps, la Plaza de Colón y los terrenos de "El Aspinwall". De Taboga fueron reintegradas las isletas y Santa Catalina. Todos estos terrenos se valoraban, a la sazón, en 25.000 dólares. En reciprocidad, Panamá concedía en arrendamiento gratuito por 99 años dos parcelas adyacentes a la residencia del Embajador de los Estados Unidos. Igualmente, asumía el compromiso de que frente a dicho edificio, lo mismo que en el espacio comprendido desde la bahía a la Avenida Balboa, entre las prolongaciones de las calles 37 y 39 ~~este no se harían construcciones de ninguna naturaleza~~

norteamericano convino en solicitar la autorización legislativa y la partida necesaria para la construcción de un puente en Balboa que permitiese la comunicación continua entre las dos partes de la República que quedaron divididas y aisladas por razón de la construcción de la ruta interoceánica. Esto, de conformidad con el Punto 4 del Convenio General de Compensaciones de 1942.

Lógicamente, cualquier análisis que se haga sobre el significado y contenido del Tratado Remón-Eisenhower debe tomar en consideración el trasfondo internacional en el cual se concertó. Entonces estaba en pleno apogeo la pugna entre la Unión Soviética y los Estados Unidos mejor conocida como "Guerra Fría", que señalamos con anterioridad. Ambos bloques de poder trataban de afianzar sus respectivas esferas de influencia, ya fuese por la contención o la distensión. En Hispanoamérica, Estados Unidos abogaría por la unidad continental llamando la atención y tomando medidas contra el "peligro del comunismo", como veremos al tratar las conferencias de la O.E.A. y las reuniones consultivas de los cancilleres americanos. Al mismo tiempo, propició y vio con buenos ojos los regímenes militares en Latinoamérica. Así se puso de manifiesto con Dwight D. Eisenhower y su Secretario de Estado John Foster Dulles.(451)

En Panamá, el Gobierno de José Antonio Remón se identificó plenamente con la política exterior de Washington. No por casualidad, tan pronto como asumió la Presidencia, Remón estableció la Ley de los 45.000 adherentes como cuota mínima para la existencia de los partidos políticos. Era su finalidad no solo eliminar a los adversarios internos, sino también llevar a cabo, al estilo del **maccarthismo**, una auténtica "caza de brujas", suprimiendo al pequeño partido comunista y encarcelando a sus integrantes. (452)

Dentro de este contexto de colaboración internacional, adquiere especial significado el Artículo VIII, por medio del cual Panamá autorizó a los Estados Unidos a efectuar, de modo exclusivo por un periodo de 15 años, maniobras y

adiestramientos militares en un área del corregimiento de Río Hato. Pese a que se indicó que tal medida no afectaría la soberanía de la República ni la vigencia de la Constitución y las leyes panameñas en el territorio concedido, lo cierto es que desde hacía muchos años, el Gobierno estadounidense había intentado obtener dicha facultad, particularmente a raíz del canje de notas accesorias al Tratado de 1936.

Es verdad que con el rechazo del Convenio Filós-Hines las pretensiones norteamericanas de carácter militar sufrieron un duro revés. Pero los argumentos y presiones esgrimidos durante el proceso de las negociaciones del Tratado de 1955, lograron convencer a los comisionados panameños. Fue así como el asunto de Río Hato pasó a formar parte del nuevo pacto. En este punto, cabe reiterar que los Estados Unidos, por un lado renunciaron al monopolio del ferrocarril o carreteras en Panamá y, por el otro, en aras de la "seguridad del Canal", no permitirían que un tercer país construyera o controlara una ruta transistmica bajo jurisdicción de la República. Y lo que era más grave aún, Panamá convino en que a "discreción" del Gobierno norteamericano podía ser construida otra carretera estratégica dentro de la Zona del Canal a través del Istmo de Panamá. Pero estaría totalmente en aquel territorio, con restricciones al tráfico de ciertos autobuses y camiones panameños.

Si en apariencia con el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación, los comerciantes y otros hombres de negocio de Panamá obtuvieron algunas garantías económico-fiscales derivados del Canal interoceánico, ello no fue concedido gratuitamente por el Gobierno de Eisenhower. Además de los compromisos militares arriba mencionados, hubo otros que laceraban aquellos intereses tangibles que tanto defendían aquellos hombres de negocio panameños. En el punto 3 del Memorándum de Entendimientos, se estipuló la reducción del 75% del derecho de importación de los licores que se compraban en Panamá con destino a la Zona del Canal, siempre y cuando continuaran en pie de promesa de hacer exclusivamente en la República las compras de aquellas

bebidas alcohólicas para el abastecimiento del área canalera. Las consecuencias negativas que sobrevinieron con tal decisión no pudieron preverlas los comerciantes locales. Pocos años después se cercioraron que la nueva anualidad era una ficción, toda vez que el impuesto de licores alcanzó cuotas más altas en beneficio exclusivo de los Estados Unidos.

En síntesis, como bien apuntó Humberto Ricord: "El sentido nacional del Tratado Remón-Eisenhower no podía ser otro que el de la culminación de las reclamaciones económicas de la oligarquía panameña, ante Norteamérica, con un resultado magro, pequeño si se tiene en cuenta lo que implica la economía global canalera. Y esa posición oligárquica siempre estuvo de espaldas a los intereses profundos, de espaldas a los intereses nacionales, que siempre han reclamado otro tipo de planteamientos. No son las ventajas económicas del mercado de la Zona del Canal lo importante en las relaciones panameño-norteamericanas, sino el destino nacional de Panamá, tan oprimido y distorsionado hasta el presente por la influencia del Canal".(453)

No obstante, es de justicia reconocer que los negociadores panameños, en el transcurso de la fase de entendimiento, presentaron buen número de demandas que fueron rechazadas en forma tajante por sus homólogos norteamericanos. No se dio paso a la petición de que se enarbolara la bandera panameña por los barcos que atravesaban el Canal, ni que en la Zona del Canal se establecieran tribunales mixtos. Tampoco se aceptó el uso de sellos postales de la República en aquel territorio y que en el mismo se reconocieran los "Exequatur" otorgados por Panamá a los cónsules extranjeros. Se negó, asimismo, la solicitud a fin de que el español fuese reconocido como idioma oficial en la Zona del Canal y para que se organizara la defensa civil en Panamá a costa de los Estados Unidos. Inútiles resultaron, igualmente, las gestiones para que se pusiera término fijo a la anualidad del Canal y cesara la concesión a perpetuidad. Incluso se rechazó dotar a la República de un puerto y muelle exterior en el Atlántico con el apoyo económico del Gobierno nortea-

mericano, al igual que la construcción y mantenimiento de corredores bajo jurisdicción panameña a través del Canal entre ambas costas. Se denegó también que una Corte Internacional dirimiera en las controversias entre Panamá y los Estados Unidos (453 bis)

Por último, la República pretendió obtener facilidades para el abastecimiento completo al mercado de la Zona del Canal y a los barcos que cruzaran por la ruta intermarina; que el Ferrocarril retirara totalmente sus negocios en Panamá; la consecución de cuotas especiales para los productos nacionales de venta en los Estados Unidos y plena jurisdicción en el territorio zoneíta sobre los pasajeros y la carga con destino a Panamá y sobre las naves con bandera panameña que arribaran a los puertos de la Zona. Esto, como vimos, se logró a medias en el Tratado del 25 de enero de 1955.

Contrario a lo ocurrido en el Proyecto de Tratado de 1926 rechazado, como vimos, por presión popular y con el Tratado Arias-Roosevelt que recibió fuertes críticas de sectores adversos al Gobierno de turno, el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación se ratificó el 15 de marzo de 1955 ante el silencio de la opinión pública. El régimen de Remón, que virtualmente gobernó al país tras bastidores desde 1945 y, de manera oficial, a partir de octubre de 1952, adorneció o acalló cualquier indicio de oposición a sus medidas administrativas, especialmente durante su mandato que duró hasta el 2 de enero de 1955. Esto explica por qué el pacto contractual con los Estados Unidos, a pesar del asesinato de su principal gestor, no encontró escollos para su ratificación y entrada en vigencia. Uno de los pocos que fustigó al Gobierno de Remón fue el periodista Manuel Celestino González desde la columna "Tolda Gitana". Pero como murió el 26 de diciembre de 1953, su voz de protesta no pudo escucharse después de la firma del Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación.

I.- Panamá en los Organismos Internacionales y en nuevos encuentros interamericanos.

1.- En la ruta hacia la O.N.U.

Es incuestionable que durante la Segunda Guerra Mundial, las naciones latinoamericanas, excepto Chile y Argentina, se plegaron a las directrices trazadas por la política exterior de los Estados Unidos bajo la consigna de la "Buena Vecindad". En lo que respecta a nuestro país, este al igual que otras siete repúblicas de la América Latina, estuvo entre los firmantes de la Declaración de las Naciones Unidas o "Carta del Atlántico", suscrita en Washington el 1 de enero de 1942, en la cual también concurrieron otras dieciocho naciones opuestas a las tendencias dominantes del Eje.

Pocos días después, del 15 al 28 de enero de aquel año, se celebró en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Consulta de los Cancilleres americanos, cuyo propósito principal era determinar la actitud que le correspondía adoptar a las repúblicas del Continente ante el ataque perpetrado por el Japón en Pearl Harbor. Es verdad que para entonces nueve de las naciones latinoamericanas, incluyendo a Panamá, habían declarado la guerra al Eje, mientras que otras tres optaron por romper relaciones diplomáticas y el resto proclamó su solidaridad con los Estados Unidos. Con todo, en la Reunión de Río de Janeiro, se adoptaron algunas medidas destinadas a eliminar los centros de propaganda totalitaria, sabotaje, espionaje y actividades subversivas. Fue creado, asimismo, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política el cual comenzó a funcionar en Montevideo el 1 de abril del mismo año. Se acordó además, establecer, una Junta Interamericana de Defensa y procedimientos para la ruptura de las relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con Alemania, Japón e Italia. Cabe mencionar, igualmente, entre otras resoluciones, las relativas a los transportes y comunicaciones, sostenimiento de la economía interna, producción de materias primas y materiales estratégicos, cooperación financiera y otros asuntos concernientes a la post guerra. (454)

Evidentemente, tales gestos de apoyo de los países latinoamericanos con los Estados Unidos, antes que fortalecer el sistema regional, lo subordinaba a los intereses mundiales de la Potencia del Norte para la cual los postulados del Panamericanismo ocupaban ahora un lugar secundario. El Secretario de Estado Cordell Hull era un firme partidario de esta política extra continental y esto explica por qué no mostró entusiasmo en convocar regularmente otros encuentros interamericanos después de la Reunión de Río de Janeiro. (455) Por el contrario, a mediados de 1944, los Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética, conferenciaron en Dumbarton Oaks donde establecieron los principios básicos para una nueva organización mundial en la que, a su vez, se comprendía la creación de un organismo regional. Esto, como era previsible, provocó airadas protestas en los países de la América Latina que, con razón, se consideraron excluidos en las deliberaciones de las grandes potencias. Se predijo, incluso, que el destino de la organización mundial en ciernes sería similar al de la desaparecida Sociedad de las Naciones. (456) Por su parte, el Gobierno de Panamá, si bien en un principio se mostró de acuerdo con las conversaciones que se celebraban en Dumbarton Oaks, una vez que conoció el resultado de tales conferencias, expuso que era indudable "la necesidad de constituir un poder colectivo capacitado para prevenir las violaciones y sancionar el quebrantamiento de los principios e instrumentos jurídicos que hayan de normar y regir la vida internacional en el futuro inmediato. La organización de este poder, como lo han recalcado los dirigentes de las Naciones Unidas, debe delinarse de modo que los países pequeños no puedan nunca sentirse disminuidos en su personalidad jurídica ni ser relegados a un papel secundario en el organismo mundial".(457)

Dentro de este contexto, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, se llevó a cabo en la Ciudad de México la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz a la que asistió una delegación de Panamá presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores Roberto Jiménez y de la

cual también formaron parte Jorge E. Boyd, Juan Galindo, Miguel J. Moreno y Armando Moreno. Se deliberó sobre medidas complementarias para intensificar la cooperación latinoamericana en la Guerra Mundial, el establecimiento de una organización mundial para mantener la paz y la seguridad colectivas y la forma como el sistema interamericano actuaría en coordinación con dicho organismo. Además se consideraron los problemas económicos y sociales de América durante el conflicto bélico y los que se vislumbraban para el periodo de transición y la post guerra.

Entre las sesenta y una Resoluciones que se aprobaron en México, merece especial mención la número ocho relativa a la Asistencia Recíproca y Solidaridad americana, también conocida como "Acta de Chapultepec", que recomendaba el establecimiento de un tratado o pacto interamericano de asistencia mutua el cual se plasmaría, dos años más tarde, en Río de Janeiro, como veremos. De todos modos, quedaron de manifiesto, en ese entonces, algunos principios generales del Derecho Internacional, entre ellos: la igualdad jurídica de los Estados; el respeto a su personalidad e independencia; la solidaridad continental frente a los actos hostiles cometidos contra un país americano durante la guerra; las sanciones que se aplicarían al agresor y el compromiso de consulta en casos de emergencia.(458)

De no menor trascendencia es el contenido de la Resolución once o "Declaración de México", en la que, en diecisiete puntos, se enunciaron una serie de postulados normativos para la comunidad americana de naciones. Así, el Derecho Internacional sería la pauta de conducta para todos los Estados americanos. Estos se consideraban jurídicamente iguales y si bien cada uno era libre y soberano, ninguno podía intervenir en los asuntos internos o externos de otro. El territorio de los mismos se proclamó inviolable e inmutable, salvo el caso de acuerdos pacíficos. No se reconocería la validez de la conquista territorial y era misión de todos los países del Continente conservar la paz y mantener las mejores relaciones posibles. En consecuencia, los conflictos

que se suscitaran entre ellos solamente tendrían soluciones pacíficas. Se proscribió la guerra de agresión en cualesquiera de sus formas y un ataque a un Estado americano se consideraría como un acto hostil contra todos los otros Estados del Continente. Asimismo, se proclamó la solidaridad en las aspiraciones e intereses comunes y la adhesión a los principios democráticos esenciales para la paz. Otros puntos se refirieron a los derechos humanos, la educación y el bienestar material como propósitos fundamentales de los Estados, así como también la colaboración económica entre los países americanos y los ideales de la cooperación universal. Se adoptó, por último, la "Carta económica de las Américas" con un programa destinado a fomentar el desarrollo y la afirmación del sistema económico interamericano. (459)

A fin de sentar las bases para un nuevo orden internacional y reorganizar, al mismo tiempo, la comunidad de los Estados, del 25 de abril al 26 de junio de 1945, tuvo lugar en San Francisco la Conferencia de las Naciones Unidas. La delegación de nuestra República que concurrió a la misma, estuvo presidida nuevamente por Roberto Jiménez e integrada, además, por Ricardo J. Alfaro, Octavio Méndez Pereira, Juan R. Morales, Abdiel J. Arias, Mario de Diego, Gerardo L. Díaz y Maximiliano Fábrega.

En esa ocasión, correspondió a Ricardo J. Alfaro desempeñar un papel destacado en el subcomité de redacción encargado de preparar el texto de las cláusulas que trataban sobre los propósitos y principios de la nueva organización mundial. Del mismo modo, cabe resaltar sus puntos de vista en el debate acerca del estatuto de la Corte Internacional de Justicia en el que abogó por el principio de la jurisdicción de dicho tribunal. Expuso, no solo la posición histórica de Panamá en defensa de este método para la solución de los conflictos entre los Estados, sino que lo calificó como el instrumento más efectivo para la paz. Abogó porque se diera "a todos los pueblos de la tierra la seguridad que habrá un tribunal donde discutiremos por medio del derecho las

controversias que no pueden ni deben decidirse por la fuerza. Demos una verdadera Corte a la humanidad que pone su fe y su esperanza en el reinado del derecho y que está sedienta de esa tranquilidad que solo puede provenir de la paz fundada en la justicia".(460) Como se sabe, la Carta de San Francisco y el estatuto de la Corte Mundial, ampliaron y modificaron sustancialmente los acuerdos de Dumbarton Oaks, pese a que algunas propuestas de los países pequeños fueron desechadas.

Panamá ratificó el documento que estableció la Organización de las Naciones Unidas por Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1945 y depositó el instrumento de ratificación en el Departamento de Estado el 13 de noviembre del mismo año. Poco después, la República asistió a la Comisión preparatoria de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en Londres, así como también se hizo representar en la Asamblea General del organismo que inauguró sus sesiones en aquella ciudad, el 10 de enero de 1946.(461)

Es preciso tener presente que en esta Primera Asamblea General de O.N.U., la delegación panameña sometió a la consideración de la misma los Proyectos de Declaración de los Derechos y Libertades Esenciales del Hombre y la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados. Pero tales documentos no llegaron a discutirse entonces. Del mismo modo, los representantes de Panamá elevaron en el cónclave un Proyecto de Resolución por el cual se recomendaba a los miembros de la Organización Mundial no admitir a la España franquista en su seno, dadas sus anteriores vinculaciones con las potencias del Eje. Tal proposición fue aprobada por voto de mayoría. (462) A este respecto, debemos recordar que el Gobierno de Enrique A. Jiménez había reconocido, pocos meses antes, al gobierno español en el exilio presidido por Diego Martínez Barrios, precisamente en base a lo establecido en el Artículo 4 de la Carta de San Francisco.(463)

2- Política de colaboración con la O. N.U.

Escapa a los propósitos de este estudio describir en detalle la influencia de la O.N.U. en algunos aspectos de nuestra vida internacional y el papel desempeñado por Panamá en dicho Organismo a lo largo de más de cuatro décadas. Sobre el particular, las **Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores** constituyen una excelente fuente de información y a ellas remitimos. No obstante, hay algunos hechos descollantes en la interrelación de nuestra República con esta organización mundial que suscintamente abordaremos.

a- Asesoría y dependencia con los organismos especializados

Como miembro de la O.N.U a nuestro país le ha correspondido recibir asistencia técnica de los diversos organismos especializados que comprende la comunidad mundial de las naciones, entre las que cabe destacar a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Organización Mundial de la Salud (OMS); la Cooperación Financiera Internacional (CPI); la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por otra parte, Panamá participó, el 22 de julio de 1944, en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods. En la misma se aprobaron los pactos constitutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial, cuyos documentos fueron ratificados por la Asamblea Nacional Constituyente de nuestro país mediante la Resolución No. 63 del 1º de marzo de 1946. (464)

A mediados de 1950, Panamá pagó su cuota de inscripción en el Fondo Monetario Internacional por la suma de 124.950 dólares. Con tal propósito, de común acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos, en canje de notas modificó el Convenio Monetario de 1904, a fin de poder utilizar los depósitos congelados en el fondo de paridad que reposaba en

el **Chase National Bank** de Nueva York por un total de 151.000 dólares. (465) Poco después, en septiembre del mismo año, Panamá logró que un representante suyo, Manuel José Díez, fuese electo como Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional. (466)

b.- Los informes del Fondo Monetario y del Banco Internacional, en 1951. Críticas de Galleo Solís.

A tono con la relación de dependencia hacia los Organismos Financieros Internacionales y de conformidad con el acuerdo de cooperación técnica, suscrito con los Estados Unidos el 30 de Diciembre de 1950, el Gobierno panameño, en septiembre del año siguiente, solicitó al Fondo Monetario Internacional el envío de una misión de especialistas. Esta estudiaría la balanza de pagos del país, analizaría las estadísticas bancarias, monetarias y fiscales, así como también realizaría un examen de la situación económica general de Panamá que serviría de base para la formulación de políticas encaminadas a una mayor y mejor utilización de los recursos nacionales "dentro de un grado razonable de estabilidad".

Similar petición se hizo al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Ambas misiones trabajaron mancomunadamente, si bien rindieron informes separados, los cuales vale la pena observar en detalle por cuanto representan la posición de funcionarios extranjeros ante la crisis económico-fiscal de Panamá y su posible solución. Fue así como ante la desesperación creada por la crisis de la "economía canalera", el gobierno de turno introdujo otro factor de supeditación económico-fiscal hacia organismos internacionales dominados, en gran parte, por los Estados Unidos.

Con el título de: "Investigación Económica de Panamá", la Misión del Fondo Monetario Internacional rindió un informe al Ejecutivo, a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el 20 de febrero de 1952. El documento se centró en cinco puntos fundamentales, a saber: Influencia

de la Zona del Canal en la Economía Panameña; Desempleo y Producción; Sistema Monetario; Balanza Internacional de Pagos y Déficit Fiscal. Respecto al primer punto, la Misión se limitó a decir lo que ya se sabía, esto es que el Canal de Panamá y las actividades comerciales con él relacionadas, eran un factor importante en la vida económica de la República. Por eso indicó que “el exceso de las entradas a Panamá procedentes de la Zona del Canal le permite sufragar sus importaciones de mercaderías por mucho más de sus exportaciones”. En consecuencia, cualquiera disminución de entrada de dólares de la Zona del Canal ocasionaba un déficit en la balanza de pagos y salidas de moneda circulante de los Estados Unidos hacia el exterior. Por otro lado, el rápido crecimiento de la población y su forma de trabajo no iba paralelo con las oportunidades de empleo en la Zona del Canal. La Misión advirtió, no obstante, que “en los años recientes parece haber un convencimiento creciente de que el Canal y sus actividades conexas no ofrecen una base adecuada para una estable y creciente economía que responda a las necesidades de la población creciente”.

A fin de hacerle frente al desempleo en aumento y ante el desequilibrio ocupacional en la Zona del Canal, la Misión del Fondo Monetario Internacional recomendó el fomento de la Agricultura. Y en cuanto al sistema monetario, arribó a la conclusión de que “el establecimiento de un banco central y de un sistema monetario independiente no parece aconsejable por ahora”. A su criterio, esto sólo podría hacerse con el desarrollo de las “actividades agrícolas y otros ramos productivos”. Incluso, llegó a afirmar que Panamá era parte del sistema monetario de los Estados Unidos. En relación con la balanza internacional de pagos, el informe incluía una visión de conjunto del crónico desajuste de la misma y abundó en datos estadísticos y cuadros demostrativos. Por último, sobre el déficit fiscal, la Misión adujo que de continuar el desequilibrio en el presupuesto, el país se vería abocado a una crisis financiera a la cual solo podría hacerse frente aumentando los impuestos existentes, toda vez que “por falta de un banco central y de un sistema monetario doméstico

Panamá, a diferencia de otros países, no puede cubrir su déficit del presupuesto mediante una expansión inflacionaria del abastecimiento de moneda". (467) A la luz de este documento, al parecer al Gobierno panameño no le quedaba más alternativa que plegarse a la "protección" del Fondo Monetario Internacional, es decir a su política crediticia.

A su vez, la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dio a conocer, el 4 de julio de 1952, un extenso informe sobre su labor en Panamá. Sin rodeos afirmó que la Zona del Canal se había convertido en "un factor estático de la economía panameña" y que su importancia disminuía gradualmente. En consecuencia, era preciso desarrollar nuevas fuentes de ingresos aumentando la producción nacional con el propósito de proporcionar empleos a la población creciente. Otro obstáculo para el desarrollo económico del país era la falta de una eficiente organización gubernamental. Se imponía, entonces, realizar reformas administrativas y fiscales con la doble finalidad de impulsar la economía y atraer el capital extranjero.

¿Cuáles eran los pasos que debían seguirse para solucionar este estado de cosas? Según la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, era necesario solicitar la ayuda técnica extranjera y, para que la misma fuese efectiva, los que la proporcionaran deberían estar investidos de poderes ejecutivos y gozar de seguridad en sus cargos. No obstante, la labor de estos especialistas solo produciría beneficios duraderos si el gobierno y el pueblo panameño asumían la responsabilidad de llevar a cabo la mayor parte del esfuerzo necesario para desarrollar el país. Era indispensable efectuar investigaciones para determinar las posibilidades del fomento agrícola y de establecimiento de nuevas industrias para el procesamiento de productos.

Aunque la Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento reconocía la importancia de "necesidades de desarrollo de alta prioridad", como la construcción de caminos, sus recomendaciones se centraron en asuntos de

carácter administrativo, fiscal y económico. Insistió en el plan de reformas arriba mencionado y en la designación de peritos extranjeros, en cuya selección el propio organismo brindaría apoyo al Gobierno panameño. Asistiría, también, en la orientación para llevar a efecto los proyectos de desarrollo económico. Si se aceptaban las sugerencias del Informe, el Banco debería estar preparado para proporcionar ayuda nacional mediante préstamos en cantidades adecuadas a fin de: aumentar el crédito agrícola por intermedio del Banco Agropecuario; obtener maquinarias y equipos agrícolas y establecer plantas de almacenaje de granos y otras cosechas.

Finalmente, se indicó que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento estudiaría “la prestación de ayuda financiera adicional para el desarrollo económico de Panamá, una vez que, como resultado de las reformas administrativas y fiscales, mejore la capacidad de Panamá de llevar a feliz término los proyectos y de absorber y atender empréstitos extranjeros adicionales”. (468) En otras palabras, el Banco estaba anuente a “ayudar” al Gobierno panameño, siempre y cuando éste ofreciera garantías de pago por los préstamos.

A partir de entonces y en forma creciente, Panamá recurrió a los empréstitos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Pero es necesario advertir que Galileo Solís, a la sazón Ministro de Hacienda y Tesoro, no compartía la consuetudinaria dependencia de Panamá con respecto a la Zona del Canal. Era, a su vez, partidario del incremento de la agricultura, la ganadería y otras actividades primarias, pero con otros fines, esto es para el autoabastecimiento y la exportación, antes que para mantener la supeditación económica hacia el área canalera. Calificó a la función transitista del Istmo que se practicaba desde la etapa colonial como “450 años de tránsito estéril”. Censuró la falta de estudios y análisis profundos sobre las necesidades del país, al igual que la ausencia de soluciones planificadas con enfoques globales y no aislados como hasta entonces se

habían hecho. Todo ello, en el contexto de un sistema económico integral.

Solis criticó duramente, lo que él denominó “economía canalera”. Su resultado era, en la práctica, “que cuando el grifo de dólares zoneitas está abierto a gran capacidad, el país respira a pulmón lleno, pero cuando el grifo comienza a cerrarse por cualquier causa, razón o motivo, en la misma proporción en el que disminuye el flujo de dólares de la Zona del Canal comienza a faltar el aire y el país respira con dificultad porque no hay volumen suficiente de circulante o activo para mantener el sistema circulatorio a un nivel suficientemente cuantitativo y veloz para el mantenimiento de una relativa normalidad financiera”.

Apuntó, con mucho acierto, que cuando lo anterior ocurría: “Entonces a nuestros hombres representativos y dirigentes lo único que se les ocurre para remediar el mal, es acudir suplicantes ante las autoridades de la Zona del Canal o de Washington para implorar la caridad de que abran un poco el grifo de dólares y si esto no se consigue entonces el patriotismo herido prorrompe en improperios y denuestos contra el imperialismo yanqui porque no quiere ser caritativo con nosotros”.

“Generación tras generación -señalaba Solís- durante esos cuatro siglos y medio, hemos venido infiltrando en el alma nacional la maligna doctrina de que Panamá sólo puede vivir por y para el tránsito internacional; de que Panamá no puede, ni debe, ni necesita producir nada porque su misión en este Mundo debe reducirse a recoger las monedas que dejan caer aquí los extranjeros que, por necesidad, por conveniencia o por recreo, crucen por nuestro Istmo; y de que no podemos aspirar a otra prosperidad que la que dependa del maná dorado que hagan llover sobre nosotros las traslaciones de hombres y de cosas que pasen bajo nuestro cielo”. Acto seguido, tajantemente sentenciaba: “Hemos vivido bajo el dominio de la falsa doctrina de que el comercio trae prosperidad (...) esta doctrina es falsa porque el comercio

medra y prospera en el río revuelto de las circulaciones monetarias abundantes, pero no las crea; cuando el dinero escasea el comercio decrece porque no tiene por sí solo la potencialidad de crear medio circulante que le pueda dar vida”.

Para Galileo Solís, los factores esenciales para el desarrollo de la economía panameña eran: la producción interna; la exportación de materias primas y productos, sin descartar la venta de servicios. Relacionaba estrechamente lo anterior con la organización científica del crédito y el sistema tributario y financiero. Sugirió un buen número de medidas que consideraba imprescindibles para hacerle frente a la crisis fiscal existente y a la económica, que a su juicio sobrevendría por la reducción creciente de la producción interna y al disminuir la provisión de dólares provenientes de la Zona del Canal. (469) Desafortunadamente, las observaciones del entonces Ministro de Hacienda y Tesoro cayeron, en su mayor parte, en el vacío. Peor aún, se mantuvo, por los gobiernos que se sucedieron en el poder en la década de los cincuenta y comienzos de la siguiente, la actitud de sacar provecho a la posición geográfica de Panamá y concretamente de los beneficios derivados de la vía interoceánica. Así se demostró a plenitud en el Tratado Remón-Eisenhower que vimos con anterioridad.

3.- Algunas demandas de Panamá a nivel mundial

a.-La discriminación en la Zona del Canal ante la O.I.T.

Con motivo de la 37a. Conferencia Internacional del Trabajo, el presidente de la delegación tripartita de Panamá Eligio Crespo, en un extenso discurso que presentó en el seno del cónclave, a la vez que reseñó la trayectoria de nuestro país en encuentros de esta naturaleza desde 1919, denunció la posición privilegiada de los norteamericanos en la Zona del Canal. Afirmó que: “allí existe una discriminación que perjudica notoriamente a los panameños, ya que éstos tienen

casi completamente cerrado el campo de oportunidades en trabajos clasificados y de experiencia; en esa zona, factores completamente ajenos a la calificación y elegibilidad impiden la selección de los panameños, quienes con los demás latinoamericanos se encuentran al margen de una debida seguridad social”.

Dado lo anterior, advirtió que el principio justiciero y democrático de salario igual por trabajo igual, proclamado por la O.I.T., no se aplicaba en la Zona del Canal. Así, un empleado norteamericano, recibía por hora de trabajo 2.20 dólares; en tanto que un empleado panameño se le retribuía con 0.57 en similar situación. Todo ello a pesar de lo estipulado en el Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936, en el que se establecía la igualdad de oportunidad y trato a los ciudadanos estadounidenses y panameños que prestaban servicios en el territorio canalero. Tal estado de cosas, también iba en contra de lo acordado en la Resolución 8 de la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia en 1944 y la Resolución 26 de la O.I.T. firmada en México, dos años más tarde. En ambos documentos se disponía eliminar cualquier tipo de discriminación por motivos de raza, color, credo, tarifas de salarios y otras condiciones de trabajo. En consecuencia, Crespo indicó que Panamá abrigaba la esperanza de que en el nuevo Tratado, entonces en negociación con los Estados Unidos, se obtuviese “la supresión definitiva y efectiva de la política discriminatoria” que imperaba en la Zona del Canal. (470)

b.- Posición asumida ante la nacionalización del Canal de Suez.

Cuando el 26 de julio de 1956, el Presidente de Egipto Gamal Abdel Nasser anunció la nacionalización del Canal de Suez, de inmediato las potencias afectadas por tal medida convocaron a una Conferencia urgente en Londres. La misma se celebraría a mediados de agosto del mismo año, con el propósito de encontrar alguna vía de solución al problema suscitado. Pese a que Panamá ocupaba entonces

el sexto lugar en el tonelaje de barcos que transitaban por aquella ruta internacional, nuestro país no fue invitado a participar en la Conferencia aludida. (471)

Por conducto del Embajador en Londres Roberto E. Arias, el Gobierno de Ricardo M. Arias hizo saber al Gobierno británico su inconformidad y extrañeza por la omisión de que había sido objeto.(472) Al mismo tiempo, a manera de información, el Representante Permanente de Panamá ante las Naciones Unidas Roberto de la Guardia, puso en conocimiento del Secretario General del Organismo el comunicado expedido por su Gobierno donde se advertía que, dada la exclusión en la Conferencia de Londres, la República no tenía porqué considerarse obligada respecto a las decisiones y recomendaciones que allí se adoptaran. (473) En términos similares también se dirigió el Ministro de Relaciones Exteriores Alberto A. Boyd al Embajador de Estados Unidos en Panamá Julian F. Harrington. (474)

Al celebrarse la XI Asamblea General de las Naciones Unidas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Alberto Boyd, no solo reiteró las quejas relativas a la Conferencia de Londres, sino que enunció las “poderosas razones” que asistían a la República para participar en la misma. Sostuvo que así como Egipto era el soberano indubitable sobre el Canal de Suez, al estar el Canal de Panamá construido en territorio panameño, este país poseía la soberanía titular en la Zona del Canal, no obstante haberse concedido a los Estados Unidos los derechos, poder y autoridad necesarios para los fines específicos de la vía interoceánica. En consecuencia, ambos países, tenían sobre la misma “un interés conjunto y vital”. En segundo término, el Canal de Panamá, tenía analogías de distintos órdenes con el Canal de Suez. De igual manera, las reglas de la Convención de Constantinopla de 1888 concernientes a la neutralización y libertad de tránsito, también eran aplicables al Canal de Panamá. Así se había estipulado tanto en la Convención del Canal Istmico entre Panamá y los Estados Unidos, como en el Tratado Hay-Pauncefote. Por último, insistió en que

Panamá estaba entre los principales usuarios del Canal de

cos y militares obtenidos por los Estados Unidos en el Canal de Panamá. Los datos estadísticos demostraban que la República no era tratada con equidad, pese a estar asociada con la poderosa nación del Norte en la empresa de la ruta interoceánica. Por eso, apelaba a la ayuda técnica de la O.N.U a fin de impulsar los renglones de la agricultura, la educación y la salud. Finalmente, apuntó que Panamá apoyaría toda gestión encaminada a lograr, para los pueblos coloniales del mundo, un sistema de gobierno más cónsono con sus aspiraciones y su capacidad para autogobernarse. Condenaría, igualmente, todo tipo de discriminación racial y se sumaría a las medidas tendientes a su eliminación definitiva. Del mismo modo, la República istmeña se pronunciaría en favor de aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y de la Comisión de Derecho Internacional, para que los mismos estuviesen genuinamente representados, acorde con el crecimiento del organismo mundial". (476)

Cabe recordar que estos planteamientos del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá ante la O.N.U, eran oportunos por cuanto a mediados del año anterior, es decir en agosto de 1956, el Secretario de Estado John Foster Dulles, indicó en una conferencia de prensa que no podían suscitarse dudas en la mente de nadie de que Estados Unidos había obtenido el derecho exclusivo para ejercer el control sobre el Canal de Panamá. Estableció diferencias entre esta vía interoceánica y el Canal de Suez. Así, mientras el último fue internacionalizado mediante la Convención de Constantino-
pla, en 1888; el Canal de Panamá era una ruta de navegación nacional en la que Estados Unidos tenía el derecho de ejercer soberanía dentro de la Zona con exclusión de cualquier otro gobierno. Por otro lado, adujo que en tanto que la vida económica de un gran número de países dependía del Canal de Suez, ninguna nación en el mundo abrigaba el temor acerca del mal uso o abuso del Canal de Panamá por parte de Estados Unidos. Negó, asimismo, que en el Departamento de Estado reposaban documentos relativos a la internacionalización de esta última vía acuática propuesta del ex-

presidente Harry S. Truman. (477) Por las mismas fechas, la Embajada de los Estados Unidos en Panamá comunicó al Gobierno de Ricardo M. Arias, que conforme al Artículo III de la Convención del Canal Istmico, la República había concedido a la Nación del Norte la jurisdicción exclusiva en la Zona del Canal. (478)

Ante las declaraciones de Foster Dulles y el comunicado de la Embajada norteamericana, la Cancillería de Panamá aclaró que en el Tratado de 1903, la República había conferido a Estados Unidos algunos poderes, exclusivamente para los fines del Canal y nada más. De otro lado, el Canal de Panamá no podía ser considerado como propiedad nacional de Estados Unidos, toda vez que estaba construido en territorio panameño. Es más, por Tratado Público, posterior al Hay-Bunau Varilla (en 1936), se estipuló que en dicha obra las dos naciones tenían un "interés conjunto y vital". Y en lo relativo a la internacionalización del Canal de Suez, que el Secretario de Estado consideraba no aplicable al Canal de Panamá, el Ministro de Relaciones Exteriores hizo la observación de que la Convención de Constantinopla también regía para la última vía intermarina respecto a la neutralización y el libre tránsito de conformidad con lo establecido tanto en el propio pacto de 1903 como en el Tratado Hay-Pauncefote. (479)

En síntesis, la crisis de Suez provocó no solo las protestas de Panamá en el ámbito internacional al no tomársele en cuenta en la Conferencia de Londres, sino también reavivó la antigua controversia en torno a los derechos soberanos de nuestra República en el territorio de la Zona del Canal. Este conflicto, como veremos, se agudizó a finales de la década de los cincuenta.

c.- Reacción de las grandes potencias ante la extensión del mar territorial panameño.

Por Resolución 1105 de 27 de febrero de 1957, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió convocar una

Conferencia Internacional de Plenipotenciarios con la finalidad de discutir diversos aspectos relacionados con el derecho del mar. Dicho cónclave tuvo lugar en Ginebra, del 24 de febrero al 27 de abril del siguiente año y en el mismo participaron ochenta y seis países. La delegación de Panamá, presidida por Carlos Sucre, estuvo también conformada por Ernesto Castellero Pimentel, Renato Ozores y Angel Rubio.

Preciso es recordar que esta delegación recibió instrucciones del Ministro de Relaciones Exteriores, en el sentido de apoyar la extensión del mar territorial más allá de las tres millas y adoptar una zona contigua cuyo límite se señalaría en la Conferencia. Debería, además, sostener la tesis de que el Estado ribereño comprendía no solo el suelo y el subsuelo de la plataforma y el zócalo continental e insular, incluyendo otras áreas submarinas adyacentes fuera del mar territorial hasta una profundidad de 200 metros, sino también fuera de este límite donde se pudiese explotar los recursos naturales. Por otro lado, propugnaría por la obtención del reconocimiento internacional de la doctrina de la soberanía sobre las bahías históricas. (480)

De conformidad con estas instrucciones, la delegación panameña en Ginebra, abogó sin éxito, por la ampliación del mar territorial hasta el límite de 12 millas. En cambio, logró que se aprobara una resolución recomendando el estudio del régimen jurídico de las aguas históricas y cuyo resultado sería remitido a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. Igualmente obtuvo la modificación de la cláusula que consignaba la relación auténtica entre el Estado y los buques que enarbolaban su bandera y, por último, contribuyó a la campaña en pro de la candidatura de Ricardo J. Alfaro como miembro de la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U. (481)

Motu Proprio, por la Ley 58 de 18 de diciembre de 1958, Panamá extendió su soberanía “más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores, a una zona de

mar territorial de doce millas náuticas de ancho, al lecho y al subsuelo de dicha zona y al espacio aéreo que la cubre . (482) Tal medida provocó la inmediata protesta de los Gobiernos de Francia, Japón y Estados Unidos, motivo por el cual la Cancillería panameña se vio precisada a defender su posición.

Sobre este punto, es necesario traer a colación la nota de 21 de enero de 1959, mediante la cual el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr. respondió al Embajador Julian Harrington, respecto a algunas manifestaciones del Gobierno norteamericano, dadas a conocer a principios de ese mes, en torno a la Ley 58. En efecto, Harrington calificó como "lamentable" la acción tomada por la República de Panamá, máxime cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas había convocado otra Conferencia Internacional para deliberar sobre la anchura del Mar Territorial y asuntos relacionados con las pesquerías. Añadió que no existía base en el Derecho Internacional "para reclamaciones de mar territorial más allá de tres millas náuticas". Más aún, sostuvo que los Estados adherentes a esta regla no estaban obligados a reconocer las demandas de las otras naciones en cuanto "a una mayor anchura del mar territorial".

A tales argumentos, el Canciller de Panamá replicó que el hecho de haberse llamado a una Conferencia Internacional, no significaba ni explícita o implícitamente, que los Estados convocados se hubiesen comprometido hasta tanto dicha reunión se celebrara, "a abstenerse de declarar o hacer efectivos sus derechos soberanos sobre el mar territorial de conformidad con los principios reconocidos por el Derecho Internacional". Por lo mismo, no podía argumentarse que los Estados debían privarse de sus derechos en importantes materias, antes de establecer acuerdos internacionales de carácter general que le dieran autorización para ello. Es más, en su mayoría las normas del Derecho de Gentes se fundamentaba en la costumbre, razón por la cual no cabía esperar

la universal aceptación contractual de las mismas para entonces proceder.

Respecto a la afirmación de Harrington de que no existía base en el Derecho Internacional para reclamaciones del mar territorial fuera del límite de las tres millas, el Canciller de Panamá expresó que su Gobierno no podía estar de acuerdo con tal aseveración. Primero, porque como resultado de “prácticas generalizadas basadas en realidades innegables, la doctrina hoy anacrónica de las tres millas ha evolucionado hacia el reconocimiento de que el Derecho Internacional acepta la extensión hasta de doce millas náuticas como anchura legítima del mar territorial”. Esto se corroboraba al observar que de setenta y un países con costas marítimas, sólo dieciocho, continuaban adheridos a la norma de las tres millas. En segundo lugar, el Gobierno de Panamá convenía en que no por caduca, la doctrina de las tres millas propiciaba los actos unilaterales de los Estados en su contra. Pero era un hecho evidente que la misma Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, consignaba implícitamente la extensión de las doce millas, tal como había sido aprobado en la Resolución del 27 de abril de 1958 de la Conferencia sobre el Derecho del Mar en la que Panamá y Estados Unidos participaron.

Por todo lo anterior, Miguel J. Moreno le comunicó a Julian Harrington, que la administración de Ernesto De la Guardia Jr. no podía aceptar las manifestaciones de inconformidad del Gobierno norteamericano en relación con la Ley 58. Menos aún, la observación de que este último se reservaba todos sus derechos en el área comprendida por la decisión legislativa, porque la misma “no solo estaba bajo la soberanía panameña, sino bajo la exclusiva jurisdicción de Panamá (y) no pueden los Estados Unidos de América, ni ningún otro Estado, reservarse derecho alguno sobre dicha área”. Por tanto, el Gobierno panameño abrigaba la esperanza “de que esta injustificada ‘reserva de derechos’ no llegara a manifestarse en hechos o en situaciones que Panamá tendría que considerar como violatorias de su soberanía e

integridad territorial y, por tanto, del Derecho Internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, y que darían derecho a Panamá a utilizar los recursos que el mismo Derecho Internacional autoriza, incluso el de recurrir a los órganos competentes de la justicia internacional".(483) Del 6 al 22 de enero de 1959, se llevó a cabo en Londres la Primera Reunión de la Asamblea de la Organización Marítima Intergubernamental (IMCO). Como Estado Miembro, la República de Panamá se hizo representar por su Embajador en aquella nación Carlos F. Alfaro, además de Carlos M. Jurado, Francisco Harmodio Icaza y Miguel Angel Martín. Al recibir informes la Cancillería panameña de que, al igual que Liberia, se pretendía desconocer el derecho de nuestro país de formar parte del Comité de Seguridad Marítima, pese a su importante flota mercante, también se designó a Eloy Benedetto, asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, como delegado a la Conferencia para que coadyudara a la defensa de los intereses nacionales. No obstante, tanto Panamá como Liberia, por la negativa de algunas naciones europeas no pudieron ingresar al susodicho comité. En su lugar, fueron designadas Francia y Alemania. En consecuencia, la delegación panameña denunció la nulidad de tal elección y la Asamblea General aprobó una resolución mediante la cual el conflicto legal se sometió a la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. (484)

Por otra parte, correspondió al Canciller Miguel J. Moreno Jr., presentar los argumentos de nuestro país en el seno de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que se celebró en Ginebra del 17 de marzo al 27 de abril de 1960 y a la cual también concurren como Delegados Renato Ozores, Angel Rubio y Humberto Calamari. En esta ocasión, el Ministro de Relaciones Exteriores ampliando los puntos de vista expuestos con anterioridad a Harrington, defendió la extensión del mar territorial de Panamá hasta las 12 millas, en base a razones históricas, económicas y de legítimo derecho, inherentes a su condición de Estado soberano. Advirtió que la ley recientemente aprobada en su país era una medida destinada a resguardar

los intereses nacionales y en nada contradecía la práctica internacional en la materia objeto de la Conferencia. Observó, del mismo modo, que tal práctica no era ni había sido nunca uniforme, como lo reconocía la propia Comisión de Derecho Internacional y el cuadro que presentaban las distintas agrupaciones de los países concurrentes con una gama que iba desde las tres hasta las docientas millas de extensión en su mar territorial. A pesar de ello, hacía votos para que el cónclave coadyuvara al fortalecimiento de las relaciones entre los diversos Estados participantes, en el marco de las normas jurídicas y en un ambiente de convivencia y comprensión de los problemas comunes.(485)

Con todo, en la Segunda Conferencia sobre Derecho del Mar, donde participaron 67 delegados de 88 países, además de numerosos observadores de organismos especializados y de otras organizaciones intergubernamentales, tampoco se logró establecer una norma jurídica de validez internacional en lo relativo a la anchura del mar territorial y al límite de las pesquerías. En efecto, 18 Estados encabezados por un grupo afro-asiático, México y Venezuela, propugnaron por la extensión de las doce millas, pero tal proposición fue rechazada. Por su parte, tampoco recibió los dos tercios de votos requeridos para ser aprobada, la propuesta conjunta de Estados Unidos y Canadá, que se inclinaban por un mar territorial de seis millas náuticas de anchura más una zona pesquera contigua de otras seis millas de extensión en la que serían reconocidos los "derechos históricos" de los Estados.

Por lo anterior, como bien lo señaló en su informe la Comisión de Panamá, la situación resultante era "confusa, caótica y peligrosa". Por un lado, no podía afirmarse que la regla de las tres millas, como anchura de mar territorial, tuviese vigencia como norma internacional y, en verdad, nunca gozó de tal condición. Desde otra perspectiva, la regla de las seis millas carecía de aceptación unánime, por no haber logrado la mayoría de los dos tercios en la Segunda Conferencia de Ginebra. Finalmente, por razones similares, no tenía validez el principio normativo de las doce mi-

llas.(486) Pese a este estado de cosas, mediante la Ley 31 de 2 de febrero de 1967, la soberanía de la República de Panamá se extendió más allá de su territorio continental e insular y sus aguas interiores a una zona de mar territorial de 200 millas náuticas de ancho, incluyendo el lecho y el subsuelo de la misma, además del espacio aéreo que la cubre.(487) Tal medida hizo que, de inmediato, el Gobierno de los Estados Unidos la calificara como un acto unilateral que contravenía el Derecho y las prácticas internacionales, al tiempo que advirtió que, en ausencia de un Acuerdo Internacional, se reservaba sus derechos y los de sus conciudadanos en los mares de Panamá en extensiones más allá de las tres millas náuticas. (487 bis)

ch.- Panamá en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU

1-Actuación de Ricardo J. Alfaro.

Hasta 1956, la República de Panamá no había sido elegida miembro de ninguno de los Consejos y Organismos de la O.N.U, aunque como hemos visto, ello no fue impedimento para que hiciera sentir su voz ante esa Comunidad Internacional de las Naciones. Así, cuando el 14 de noviembre de 1946, durante sesión del Comité Político de la Asamblea General, los Estados Unidos presentaron un informe sobre los territorios bajo su jurisdicción e incluyeron entre éstos a la Zona del Canal, la delegación de Panamá, presidida por Ricardo J. Alfaro, objetó dicho documento.

Para tal efecto, Alfaro presentó una serie de argumentos basados no solo en lo establecido en la propia Carta constitutiva de la O.N.U respecto a los territorios no autónomos, sino también en las estipulaciones del Tratado Hay-Bunau Varilla y las especiales condiciones de la población residente en la Zona del Canal. Concluyó conque: 1- la República de Panamá era y nunca había dejado de ser la soberana de la faja de tierra conocida con el nombre de la Zona del Canal; 2- que los Estados Unidos solo habían adquirido “el uso, ocupación y control de la Zona del Canal”; 3- que tales derechos solo se

concedieron para los fines específicos de la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y la protección del Canal; 4- que la Zona del Canal no era una posesión ni parte del dominio político de los Estados Unidos; 5- que el territorio carecía de población nativa, permanente y homogénea; 6- que los habitantes de dicha zona no tenían intereses apegados a la tierra y tampoco poseían aspiraciones políticas a la independencia y el gobierno propio; 7- que la Zona del Canal solo podía ser administrada como una franja de tierra exclusivamente destinada al fin de mantener, administrar y proteger la vía interoceánica.

De lo anterior se desprendía que no había fundamento alguno para que la Zona del Canal fuese incluida entre los territorios no autónomos contemplados en el Artículo 73 (e) de la Carta de la O.N.U. Por tanto, dicha inclusión constituía "un error manifiesto que la República de Panamá esperaba fuese corregido por los medios apropiados para tal fin". A su vez, la Cancillería procedió a impartir instrucciones a la Embajada en Washington a fin de que se pusiese en conocimiento del Departamento de Estado la posición de Panamá en cuanto al informe aludido. (488) Tanto en la O.N.U como ante el propio Gobierno norteamericano, tales gestiones tuvieron éxito, si bien, como era lógico, ello en realidad no varió el verdadero **status** de la Zona del Canal, que siguió como un enclave colonial moderno alrededor de tres décadas después de la protesta de Ricardo J. Alfaro en el foro internacional de la O.N.U.

A finales de 1946, cuando el Comité Político de la Asamblea General sometió a discusión lo relacionado con las bases aéreas y navales establecidas en territorios de países amigos, Ricardo J. Alfaro, en su condición de Presidente de la Comisión de Panamá, se refirió a los sitios de defensa instalados por Estados Unidos en suelo panameño desde 1942 y que todavía no habían sido desocupados, so pretexto de que aún estaba pendiente la firma del convenio definitivo de paz.

Según Alfaro, con este punto de vista la República de Panamá no estaba de acuerdo, toda vez que el Convenio sobre sitios de Defensa tenía en miras solo dos situaciones, a saber: la existencia de hostilidades y la cesación de las mismas. Sostuvo que, en cuanto a la devolución de las bases, el primer criterio era el que primaba y no el segundo, cuyo soporte se ceñía a principios teóricos, técnicos y jurídicos. Por consiguiente, en la controversia diplomática que se suscitó en torno a este asunto, Estados Unidos si bien no pretendía imponer su voluntad por la fuerza, tampoco Panamá se mantenía en actitud de sumisión como un Estado "que se resignaba ante un poder incontestable" o que había "perdido su fe en la razón y el derecho".

Con un lenguaje conciliador, Alfaro aseveró que el Continente americano no debía ser considerado simplemente como una esfera de influencia de los Estados Unidos "donde su palabra es la ley". A su entender, los tiempos del imperialismo habían cedido el paso a otra era de libertad, igualdad y solidaridad. Por tales razones, Panamá reiteraba que las bases norteamericanas en su territorio no se encontraban allí en virtud de un acto de fuerza consentido pasivamente por la República istmeña. Pero si fracasaban las negociaciones para solucionar la controversia en forma mutuamente satisfactoria y llegaban a tomarse decisiones unilaterales respaldadas por el más poderoso, entonces "la protesta de Panamá se oiría por todo el mundo" desde el foro de la humanidad que era la Asamblea General de las Naciones Unidas. (489)

Por otra parte, es preciso recordar que, desde principios de 1946, la representación de Panamá en la O.N.U abogó por el respeto de los derechos y libertades humanas, como apuntamos en páginas atrás. Apoyó, además, el cambio de nacionalidad y el derecho de asilo. A finales del mismo año, Ricardo J. Alfaro recordó los anteproyectos panameños de **Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales del Hombre y de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados**, los cuales estaban pendientes de discusión en el

comité creado para tal fin. Sobre este último punto, el delegado de Panamá presentó un documento de 24 artículos el cual fue aceptado por la O.N.U como base para su posterior estudio y adopción.(490) Del mismo modo, cuando la delegación de la India solicitó al organismo mundial que adoptara medidas respecto a la discriminación de que eran objeto sus ciudadanos en Africa del Sur, Ricardo J. Alfaro no se mostró de acuerdo con algunos conceptos emitidos durante el debate y que le planteaban someter el asunto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Advirtió que ello no solo equivalía a evadir la cuestión sino también impugnaba la propia obra de la O.N.U. Finalmente, la Asamblea resolvió que la discriminación racial contra los hindúes en Africa del Sur afectaba las relaciones existentes entre los Estados miembros del Organismo Mundial, y que dicho trato debería conformarse con las obligaciones internacionales contraídas en los acuerdos concertados entre los dos gobiernos involucrados y las disposiciones de la Carta. Se solicitó a las partes en discordia que rindieran informes a la Asamblea General sobre las medidas tomadas a este efecto.(491)

2. - Panamá ante los Derechos Civiles y Políticos.

Digna de resaltar, asimismo, es la posición asumida por Humberto Calamari G., Delegado de Panamá en la Tercera Comisión de la Asamblea General reunida el 18 de noviembre de 1957, donde se discutió el artículo 6 del Proyecto de Pacto de Derechos Civiles y Políticos redactado por la Comisión de Derechos Humanos, en cuyo texto se consagraba el derecho a la vida y las garantías de protección al individuo cuando se aplicaba la pena capital. En esta ocasión, Calamari secundó la enmienda propuesta por los delegados de Colombia y el Uruguay en el sentido de que a nadie se le debería aplicar la pena de muerte. No obstante, sugirió sin éxito, que la modificación al artículo aludido se presentara como una declaración general sin carácter compulsivo a fin de evitar su posible rechazo en otros países. Apoyó, igualmente, la enmienda hecha por el representante de Guatemala respecto a que los menores de edad y las mujeres en estado de

gravidez, no podían ser castigados con la pena capital. Al aprobarse el texto del artículo en cuestión, el delegado de Panamá mostró su disconformidad porque en el mismo, en vez de allanarse el camino para la abolición progresiva de dicha práctica en todos los Estados, se mantenía la actitud de darle fuerza obligatoria solo para los países miembros del pacto.(492)

También en el seno de la Tercera Comisión de la Asamblea General, el 2 de diciembre de 1957, Calamari dio a conocer los puntos de vista de su Gobierno al discutirse sobre las recomendaciones concernientes al respeto internacional del derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación. En efecto, Panamá suscribió junto con Afganistán, Arabia Saudita, Filipinas y el Uruguay, un Proyecto de Resolución en el que se abogaba por el respeto a este derecho en las relaciones entre los Estados y que el mismo debería ser fomentado por los países miembros en aquellos territorios no autónomos bajo su administración. Criticó las objeciones presentadas por las cinco grandes potencias al Proyecto de Resolución aludido, porque al negársele a los pueblos el ejercicio de la libre determinación los inducían hacia la violencia. Estimaba, por último, que tal situación, era contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y, por consiguiente, inaceptable para la Comunidad Internacional. Urgía a la Asamblea General a darle preferencia al tema y encontrarle solución a un problema que estimaba "vital para el mantenimiento de la paz".(493)

Por declinación de las candidaturas de Argentina y la República Dominicana, y merced al apoyo recibido por el grupo de Estados americanos nuestro país, desde principios de octubre de 1957, pasó a ocupar el puesto dejado vacante por Cuba en el Consejo de Seguridad.(494) De este modo, en su condición de miembro no permanente, en el tercer período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General, que tuvo lugar en la sede de la organización en Nueva York, del 8 al 21 de agosto de 1958, correspondió al

delegado de Panamá Jorge Illueca, desempeñar un importante papel para la solución pacífica de la crisis del Medio Oriente. Este se suscitó cuando el Líbano y Jordania se quejaron ante la O.N.U por la intervención de la República Árabe Unida en los asuntos internos de la primera de las dos naciones denunciadas.

Fue en esa ocasión, cuando a raíz de las discrepancias en torno al conflicto, que surgieron entre la Unión Soviética y Estados Unidos, las cuales imposibilitaron llegar a un arreglo en el primer día de sesiones extraordinarias, el representante de Panamá propuso la celebración de un período de reuniones de emergencia, a solicitud de cualquiera de los siete miembros del Consejo de Seguridad o por la mayoría de ellos. Lo anterior allanó el camino para continuar deliberando sobre el delicado asunto que culminó con la aprobación por unanimidad del Proyecto de Resolución presentado por los Estados árabes. En el mismo se indicaba que cada miembro de la Liga conformada por las naciones árabes, adquiriría el compromiso de no entrometerse con el objetivo de cambiar los sistemas de gobiernos imperantes. Se rechazaba, a su vez, cualquier medida de agresión o injerencia en los asuntos internos de cada Estado. Al mismo tiempo, la soberanía e integridad territorial habrían de ser respetadas, todo ello en aras de lograr beneficios justos y equitativos lo cual debía cumplirse tanto de palabra como de hecho. (495)

Desde la tribuna de la Asamblea General de la O.N.U, la República de Panamá, en su condición de país pequeño, abogó por el principio de la igualdad soberana de los Estados independientemente de su fuerza y tamaño. Se sumó, asimismo, a las otras naciones partidarias del desarme de las grandes potencias y la convivencia pacífica. (496) Dio su voto afirmativo a la "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". Pero no compartió la posición de la Unión Soviética que calificaba de anacrónico el régimen de administración fiduciaria recomendando fuese enterrado junto con todo tipo de colonialismo. Para el delegado de Panamá, tal actitud equivalía a desconocer la

positiva labor de las Naciones Unidas que, mediante dicho sistema administrativo, había contribuido, a la obtención progresiva de la independencia de gran número de Estados los cuales pasaron a ser miembros del Organismo Mundial. (497)

3- Denuncias en torno al Canal Interoceánico.

Además de lo anteriormente apuntado, es incuestionable que tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General de la O.N.U, nuestra República tuvo la oportunidad de plantear ante la comunidad internacional algunos problemas suscitados con Estados Unidos por razón del Canal interoceánico y el territorio concedido para los fines específicos de dicha vía acuática. Esto se observa claramente desde la década de los cincuenta, incluso ya vimos lo relativo a la nacionalización del Canal de Suez y las denuncias respecto a la discriminación existente en el territorio zoneíta. No obstante, a impulso de los movimientos reivindicatorios de 1958 y 1959 que reclamaban el reconocimiento de la soberanía de Panamá ondeando el pabellón nacional en la Zona del Canal, las denuncias cobraron fuerza en el foro de la Organización Mundial.

Así, el 28 de septiembre de 1960, con motivo de la 87a. Sesión plenaria de la XV Asamblea General, el Presidente de la delegación panameña Jorge Illueca, a la vez que mostró satisfacción por el ingreso a la O.N.U de 14 nuevos Estados, aprovechó la oportunidad para hacer un balance sobre la situación existente respecto a las relaciones de su país con Estados Unidos desde 1903 hasta ese entonces. Adujo que si bien algunas cláusulas de la Convención del Canal Istmico, "más enojosas para el sentimiento de independencia de los panameños", habían sido modificadas o abrogadas mediante los Tratados de 1936 y 1955, aún continuaba practicándose en la Zona del Canal la discriminación en cuanto a la nacionalidad de los que allí laboraban.

Reconocía Illueca que en Estados Unidos había sectores empeñados en armonizar las relaciones entre los dos países y mejorar las condiciones sociales de los trabajadores en el territorio canalero. Ejemplo de ello eran las recientes medidas adoptadas por el Presidente Dwight Eisenhower, quien ordenó el 17 de septiembre de 1960, que la bandera panameña fuese enarbolada públicamente en un sitio determinado en la Zona del Canal. Sin duda, esto era una prueba del reconocimiento de la soberanía de Panamá en dicho lugar. Pero la República aspiraba a que tal orden se hiciera extensiva a toda la franja concedida para los fines del Canal interoceánico.

Por lo anterior, Illueca reconocía ante la O.N.U el gesto de responsabilidad del mandatario estadounidense destinado a crear un clima de mejor entendimiento entre las dos naciones. No obstante, al mismo tiempo, rechazaba “las insidiosas expresiones de algún político norteamericano que, movido por intereses de parroquia ha querido encontrar segundas intenciones en las manifestaciones cívicas dirigidas a que la bandera panameña ocupe el lugar que le corresponde por derecho propio en la Zona del Canal”. Añadía que “calificar de radicales, de agitadores y de servidores de los objetos de mentores comunistas a la totalidad de los panameños que defienden la integridad del territorio nacional, implica un hondo desconocimiento de las realidades presentes”.(498)

Pocos años después, el estado de cosas antes descrito en la relaciones de Panamá con Estados Unidos, adquirió caracteres de suma gravedad y trascendió al ámbito internacional. En efecto, al día siguiente de la sangrienta agresión perpetrada por el ejército norteamericano, acantonado en la Zona del Canal, contra el pueblo panameño, es decir el 10 de enero de 1964, el Embajador Permanente de Panamá en la O.N.U, Aquilino Boyd, en nota dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, solicitó se celebrara una reunión urgente para deliberar sobre los brutales actos de las fuerzas armadas estadounidenses.(499) Boyd, además, pidió participar en la sesión de emergencia y, ese mismo día, denunció

ante el organismo los detalles del ataque que hasta entonces había ocasionado más de 20 muertos y 300 heridos del lado panameño.

Acertadamente, advirtió Boyd, que no era este el primer acto de agresión cometido en los últimos años por las tropas norteamericanas contra el pueblo de Panamá. Recordaba que, el 3 de noviembre de 1959, soldados y policías estadounidenses reprimieron a pacíficos manifestantes panameños que ondeaban la bandera nacional por un sector del territorio de la Zona del Canal. A la sazón, el saldo había sobrepasado los 80 heridos. De este incidente Boyd presentaba pruebas fehacientes al Consejo. Advirtió que la provocación inmediata de los recientes sucesos provino de los "zoneítas" o "zonientes", quienes siempre se caracterizaban "por su hostilidad hacia la nación y el pueblo panameño, por su intransigencia, por sus prejuicios raciales y por su desprecio, no sólo a las costumbres, tradiciones y leyes panameñas, sino a las propias leyes y obligaciones de los Estados Unidos de América cuando éstas no son del agrado de tales "zoneítas", o en alguna forma reconocen, aunque sean levemente, algunos de los legítimos derechos de Panamá en relación con el Canal que lleva su nombre".

Agregaba Boyd, que habían sido los "zoneítas" quienes impidieron el cumplimiento del acuerdo mediante el cual las banderas de ambos países habrían de izarse conjuntamente en ciertos lugares y edificios ubicados en la Zona del Canal. Peor aún, el Gobernador de dicho territorio, en un gesto de complacencia ilegítima hacia aquellos, decidió no ondear ninguno de los pabellones nacionales. Por último, los estudiantes "zoneítas" arbitrariamente sólo izaron la bandera de los Estados Unidos, hecho que provocó indignación en la comunidad panameña, que al intentar hacer efectivo el pacto existente, fue ametrallada por los soldados estadounidenses.

Recordaba el representante permanente de Panamá ante la O.N.U, que la Zona del Canal nunca había sido "vendida,

cedida, permutada, arrendada o en forma alguna enajenada” a Estados Unidos. Tampoco era el resultado, ni podía serlo, de conquista o anexión. Por consiguiente, la República de Panamá siempre había mantenido y mantenía su soberanía en dicha zona, ya que allí solo concedió algunos derechos al Gobierno norteamericano para los fines específicos de la vía interoceánica.

A pesar de ello, desde 1903, Estados Unidos se arrogaba gradual y unilateralmente, funciones y prerrogativas que, conforme a los instrumentos contractuales vigentes entre los dos países, no le correspondían. Mientras tanto, las justas reclamaciones de Panamá no eran atendidas. Con todo, la República siempre se ajustó a lo establecido, tanto en la Convención del Canal Istmico como en los Tratados complementarios subsiguientes que, observaba Boyd, en su mayoría, también eran lesivos para la nación panameña.

Dentro de esta línea de pensamiento, sostuvo que no podía decirse lo mismo de la poderosa Nación del Norte, “pues a pesar de que el Tratado de 1903 fue prácticamente impuesto a Panamá, los Estados Unidos solo han cumplido aquellas partes del mismo que han tenido a bien cumplir y en la forma como les ha venido en ganas y lo han interpretado en muchos casos (...) unilateralmente”.

Como ejemplo de esta situación anómala, Boyd trajo a colación el caso de los 250 mil dólares en oro que, en concepto de la anualidad del Canal, Panamá inicialmente recibía y cuya suma Estados Unidos, por su sola iniciativa, decidió, en un determinado momento, pagarla en billetes depreciados. La República rechazó tal cantidad, pero en el Tratado de 1936, de nuevo Estados Unidos logró se aceptaran 430 mil dólares en moneda de papel desvalorizado. De este modo, mientras Panamá recibía tan exigua anualidad, el Canal producía a Estados Unidos una entrada bruta de alrededor de 100 millones de dólares por año.

Desde otra perspectiva, Boyd llamó la atención sobre “el contraste de miseria, enfermedades y hambre que se observan en el sector panameño contiguo al Canal y el alto **standard** de vida de que disfrutaban los zoneítas”. Estos, entre otras cosas, ejercían el 90% de los cargos mejor remunerados en el Canal, en tanto que el otro 10% eran desempeñados por los panameños retribuidos con salarios inferiores.

En definitiva, ante todas estas provocaciones y dados los sangrientos sucesos del 9 y 10 de enero de 1964, Boyd sostenía que la Zona del Canal no debería continuar bajo el **status** hasta entonces vigente, porque ello era y sería motivo de discordia permanente. Más aún, Panamá no podía “seguir sometida a tratados inícuos impuestos contra sus intereses y lesivos a su propia vida”. Por tanto, era imperativo cambiar el régimen establecido respecto al Canal de Panamá, bien mediante su nacionalización o bajo un sistema administrativo internacional en el que se reconociera a la República derechos preferenciales en dicha vía interoceánica. De allí que Panamá solicitara los buenos oficios del Organismo de las Naciones Unidas a fin de encontrar no solo la paz y la seguridad, sino también soluciones permanentes que garantizaran su bienestar y desarrollo económico. (500)

Pese a esta denuncia, el Consejo de Seguridad, a sugerencia del representante del Brasil, se limitó a dirigir un llamamiento a los Gobiernos de Estados Unidos y de Panamá a fin de que tomaran, de inmediato, “las medidas más convenientes para que cesen el fuego y el derramamiento de sangre”. Cabe recordar que en la crisis que se suscitó a raíz de los trágicos incidentes de enero de 1964, correspondió al Comité de Paz de la Organización de los Estados Americanos desempeñar un activo papel en la búsqueda de la reanudación de las relaciones diplomáticas suspendidas por Panamá como un gesto de protesta ante la agresión de que fue objeto. Pero de esto nos ocupamos con más detalles en la parte relativa a las relaciones de nuestro país con la O.E.A.

4.- El Gobierno de Torrijos recurre a la O.N.U. en su controversia con EE.UU.

Años después, cuando las negociaciones para la concertación de un nuevo Tratado del Canal con Estados Unidos estaban virtualmente estancadas, el Gobierno de Omar Torrijos decidió dar a conocer a la opinión internacional cual era la situación que entonces prevalecía en las relaciones con la nación del Norte. El 4 de Octubre de 1971, el Ministro de Relaciones Exteriores Juan A. Tack elevó una Carta Informativa al Secretario General de la O.N.U., U. Thant, con el objeto de que la hiciera circular entre los Estados miembros del Organismo Mundial.

En dicho documento, Tack hacía un recuento de las relaciones panameño-estadounidense dimanadas de la Convención del Canal Istmico que, recordaba, había sido impuesta a la República y, por tanto, era vejatoria para su dignidad nacional. A su vez, los subsiguientes Tratados de 1936 y 1955 apenas lograron satisfacer algunas demandas de Panamá. Sólo, a partir del 9 de Enero de 1964, fue cuando se dio inicio al proceso definitivo para hacer realidad las reivindicaciones largamente esperadas por la República, tal como lo consignaba la Declaración Conjunta Moreno-Bunker del 3 de abril del mismo año que veremos más adelante.

Pese a lo anterior, Tack hacía la aclaración de que los Proyectos de Tratado de 1967, tampoco procuraban eliminar las causas permanentes de conflicto entre los dos países y, por consiguiente, el nuevo Gobierno que surgió al año siguiente, había decidido emprender nuevas negociaciones en las cuales fijó su posición en forma "clara, precisa y razonable". Así, era imprescindible, en principio, terminar con la vigencia del Tratado de 1903 que mediatizaba la independencia política y económica de Panamá. Al mismo tiempo, la jurisdicción foránea enquistada en el centro del territorio de la República, producía un quebrantamiento de su seguridad y no permitía el óptimo desarrollo nacional. Es más, la existencia de la Zona del Canal era incompatible con los

propósitos y principios de la O.N.U., porque creó en Panamá “situaciones contrarias a los derechos fundamentales de una nación soberana y que van desde ciertos tipos de discriminación hasta la deformación de la infraestructura del país y la amputación de instituciones que son básicas en un Estado moderno”. Adujo que en la era espacial no podían mantenerse privilegios y políticas propias más bien de la mentalidad de los siglos XVIII y XIX.

Añadía Tack que Panamá siempre había estado consciente de las responsabilidades inherentes a su posición geográfica de conformidad con el lema de su escudo nacional: “Pro Mundi Beneficio”. Mas ello no implicaba el provecho exclusivo de ninguna gran potencia “ni la lesión permanente y hasta creciente de los legítimos intereses del país, por razón del cumplimiento de esta misión de la nacionalidad panameña”. De allí que la República se mostrara anuente a que el Canal interoceánico fuese sometido a un régimen especial sirviendo como ejemplo de la cooperación internacional, a la vez que contribuía a realzar el prestigio de la O.N.U.

En una serie de puntos, Tack indicó cuales eran los principios fundamentales que el Gobierno de Panamá estimaba debían tomarse en consideración por parte de Estados Unidos, a fin de concertar otro Tratado “justo y equitativo” en relación con la ruta interoceánica. Ante todo, era preciso remover el principal obstáculo, o sea la presencia de un “Gobierno dentro de otro Gobierno”, como ocurría con la Zona del Canal. La duración de las relaciones entre los dos países respecto al uso del Canal dependería del interés de Estados Unidos para cambiar un **status** semicolonial por otro comercial lo cual, a su vez, haría desaparecer “el perfil jurisdiccional norteamericano en territorio panameño”. La posición geográfica de Panamá era su “principal bien” y, por ende, debería “constituir un elemento de desarrollo para todo el país”.

Por lo anteriormente descrito, las rutas interoceánicas que fuesen explotadas tendrían que asegurar a la República

de Panamá los máximos beneficios económicos, a la par de brindar un servicio mundial seguro y eficiente sin ningún tipo de jurisdicción civil y militar extranjeros. Tampoco dichas vías debían interrumpir la unidad geopolítica de la nación, ni el libre tránsito entre las distintas partes de su territorio, ni prestarse para establecer diferencias discriminatorias entre los habitantes del Istmo, sino todo lo contrario, basarse en un sistema de igualdad. Del mismo modo, la concesión y el uso de dichas rutas no debían afectar el espacio aéreo nacional, cuya explotación correspondía al Estado panameño. Similar planteamiento se hacía en relación con las riquezas del subsuelo. También se insistía en la protección de la economía de Panamá y el mantenimiento de un ambiente sano. Por último, serían preferibles aquellas rutas interoceánicas con efectos negativos mínimos en el ámbito cultural.

A la luz de estos principios, Tack expresó la confianza que Panamá tenía depositada en las negociaciones entonces en proceso donde habría de prevalecer “el espíritu de justicia y equidad” por parte de Estados Unidos. Ciertamente, la República aspiraba a ejercer plena jurisdicción en la denominada “Zona del Canal”. Pero, al mismo tiempo, dado el carácter binacional del Canal de esclusas y el hecho de que el mismo debería mantenerse permanentemente abierto al comercio mundial, Panamá reiteraba su “disposición histórica de adoptar medidas encaminadas a cooperar efectivamente en la seguridad de todos los bienes y personas afectas a la operación, mantenimiento y funcionamiento de dicho Canal de esclusas”.

Tack sostuvo que la razonable posición panameña tenía como fundamento “la nueva moral internacional”. Era preciso, en consecuencia, terminar la situación existente en la Zona del Canal y esta convicción la compartían voceros del propio Gobierno de Estados Unidos, tal como lo demostraban documentos que citaba del Senado y del Departamento de Estado. Así, recuperar dicho territorio por parte de Panamá y la administración pacífica del Canal, de conformi-

dad con los intereses internacionales de esa vía acuática, representaba "un eslabón más en la unificación de los pueblos del Mundo y de la región centroamericana". No está de más indicar que la Carta Informativa del Canciller panameño tuvo amplia difusión entre los Estados miembros de la O.N.U. y se tradujo en los cinco idiomas oficiales utilizados en el Organismo Mundial. (501)

Estos puntos de vista del Gobierno de Panamá, Tack los expuso nuevamente el 6 de octubre de 1971 ante la Asamblea General de la O.N.U.(502) Cabe recordar que el 23 de noviembre del mismo año, nuestro país fue elegido Miembro del Consejo de Seguridad por un periodo de dos años que se inició el 1 de enero de 1972. Desde esta posición, como era lógico, la República estuvo en capacidad de mantener al corriente la opinión internacional de las gestiones encaminadas a la firma del nuevo Tratado del Canal con Estados Unidos. Pero si las mismas fallaban, tal como observó el Representante de Panamá Aquilino Boyd, entonces se recurriría al Consejo de Seguridad" haciendo buen uso de las estipulaciones que contiene la Carta de las Naciones Unidas para la solución de este tipo de controversias". (503)

Cuando en enero de 1972, el Consejo de Seguridad celebró sesiones en Addis Abeba, la agenda que se centró en los temas del colonialismo y la discriminación racial, fue aprovechada por Aquilino Boyd para denunciar el sistema del **Gold Roll y Silver Roll** practicado en la Zona del Canal, lo cual, advirtió, amenazaba con desembocar en una "confrontación violenta entre panameños y norteamericanos". (504) Pero el encuentro en la capital etíope también sirvió para que el Gobierno de Torrijos lo tomara como modelo, a fin de que el Consejo de Seguridad nuevamente se reuniera fuera de su sede permanente en Nueva York, es decir en la ciudad de Panamá.

No obstante, consciente de que tal iniciativa podía originar la oposición de Estados Unidos y otras potencias europeas por las implicaciones políticas que conllevaba, en la

invitación que, el 29 de diciembre de 1972, el Ministro Tack elevó al Secretario General de la O.N.U. Kurt Waldheim, propuso una agenda sumamente amplia y flexible. De esta manera, textualmente se haría en Panamá un: "Examen de las medidas dirigidas al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional y a la promoción de la cooperación internacional de la América Latina, en consonancia con las disposiciones y principios de la Carta y las resoluciones relativas al derecho de la libre determinación de los pueblos y al respeto estricto de la soberanía y la independencia de los Estados".

5- La reunión del Consejo de Seguridad en Panamá

Como se recordara, del 15 al 21 de marzo de 1973, el Consejo de Seguridad llevó a cabo sus sesiones en la ciudad de Panamá y durante las mismas el Gobierno de Torrijos tuvo la oportunidad de presentar con toda su crudeza el estado de las relaciones con la nación del Norte. El resultado, sin lugar a dudas, constituyó un triunfo para la diplomacia panameña, en particular y de Latinoamérica, en general. En el primer caso, porque la República logró poner al descubierto, en un foro internacional, no solo la inflexible posición de Estados Unidos en cuanto a las negociaciones para el Tratado del Canal, sino también el **status** colonial imperante en la Zona del Canal. Mientras, al mismo tiempo quedó en evidencia la solidaridad de las naciones del Continente americano ante el problema de Panamá con la poderosa nación del Norte. (505)

Mas la causa de nuestro país, asimismo, encontró el firme apoyo de otras naciones del orbe. Fue por eso que en la sesión #2 N° 1702 del 20 de marzo, Panamá presentó un proyecto de Resolución conjuntamente con Guinea, Perú, Sudán, Yugoslavia y Kenia. En este documento se aclaraba que la cuestión del Canal de Panamá se había examinado dentro del tema relativo a las "medidas dirigidas al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional en la América Latina, en consonancia con los principios

y las disposiciones de la Carta". Acto seguido, se recordaba que el propósito de la O.N.U. era "el ajuste o arreglo de las controversias o situaciones internacionales susceptibles de

cias nocivas de una situación colonial”, toda vez que no había perfeccionado su proceso de independencia respecto a la porción de su territorio conocido como Zona del Canal. Este objetivo sólo se alcanzaría al terminar la presencia del gobierno estadounidense en dicha Zona y ésta se integrará política, económica y culturalmente al resto de la República. Por lo demás, lo anterior estaba en concordancia con el párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV) de la O.N.U. que Boyd leyó textualmente.

Sobre la anterior situación anómala, el representante de Panamá recordó otros detalles que, por lo demás, habían podido ser comprobadas por el propio Consejo de Seguridad. Por lo mismo, Panamá tenía derecho a invocar el artículo 103 de la Carta, a fin de que Estados Unidos cumpliera con sus obligaciones como Estado miembro de las Naciones Unidas. De este modo, debía respetar el derecho de Panamá a completar su proceso de independencia y abstenerse de usar la fuerza o cualquier otro acto contra la integridad territorial y la independencia política de la República istmeña.(507)

A favor del citado proyecto de Resolución votaron Australia, Austria, China, Francia, Guinea, India, Indonesia, Kenia, Panamá, Perú, Sudán, la U.R.S.S. y Yugoslavia. La Gran Bretaña e Irlanda del Norte se abstuvieron y, como era de esperar, Estados Unidos vetó el documento.

Además de los enconados planteamientos cruzados entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba Raúl Roa con el Representante de Estados Unidos John Scali, debemos resaltar la intervención de este último en la sesión matutina # 2 N°1701 del 20 de marzo y la réplica del Canciller de Panamá Juan A. Tack. En su extenso discurso, Scali se refirió a la “capacidad envidiable y sin paralelos” de las naciones latinoamericanas para “lograr la paz y seguridad internacionales en este continente”. Ponderó los principios de consulta y conciliación establecidos entre los países del área que habían sido incorporados en la Carta y en la práctica de las Naciones Unidas, así como el papel de vanguardia asumi-

do por Panamá en el desarrollo del sistema interamericano, particularmente desde 1826. Exaltó la labor desempeñada por la O.E.A. en la búsqueda de soluciones a los problemas políticos, jurídicos y económicos de sus Estados miembros. Asimismo, recordó el apoyo entusiasta de Estados Unidos a las diversas actividades de la O.N.U. en materia de desarrollo económico y social en América Latina. Es más, sostuvo que esta nación era el mayor contribuyente de asistencia externa destinada a dicha región, tal como habían acordado hacerlo en Punta del Este en 1961. Señalaba que, desde esta fecha hasta 1972, Estados Unidos proporcionó más de diez millones de dólares” para el desarrollo de las repúblicas americanas”.

Scali se refirió, además, a otros aspectos que denotaban “la atención especial y creciente” de su nación, a las “preocupaciones económicas y sociales del hemisferio”, sobre todo a través del Banco Interamericano de Desarrollo, la AID y el Banco Mundial, cuyos préstamos se duplicaron de 1964 a 1972. Habló, igualmente, del interés de Estados Unidos por la proscripción de las armas nucleares, el respeto a la soberanía de otros países sobre sus recursos naturales y consideró inoportuno que el Consejo deliberara sobre las corporaciones multinacionales, porque la O.I.T. se ocuparía de ello.

En cuanto a las relaciones de Estados Unidos con Panamá, Scali adujo que estas tenían “una larga historia, caracterizada. (...) por diferencias y fricciones”. No obstante, los nexos que unían a los dos pueblos continuaban siendo “fuertes y dinámicos”. Mostraba su regocijo ante el progreso logrado por esta República que calificaba de “sorprendente”, al punto que en los últimos cuatro años la economía había crecido a un ritmo del 7% al 8%, “uno de los más altos del Mundo”. Advertía que la ayuda externa era un factor importante en este crecimiento, sin descontar la contribución del pueblo panameño. Sólo en 1972, Estados Unidos pagó, en diferentes formas, alrededor de doscientos veintisiete millones de dólares, lo que “produjo su efecto y estímulo a

la economía panameña”. Más aún, sostuvo que los préstamos y concesiones a Panamá representaban “el nivel más alto **per cápita** de la asistencia de Estados Unidos en cualquier lugar del mundo”. Esto lo atribuía, tanto a la “amistad” entre los dos países como a la “alta capacidad” de Panamá “para programar y utilizar en forma efectiva la asistencia financiera”.

Sostenía Scali, no sin exageración, que “toda la humanidad ha sido bien servida por el Canal de Panamá desde su terminación, hace cerca de 60 años. Durante esos años nunca se ha cerrado y ha sido transitado por un número mayor de barcos de carga de todas partes del mundo”. Y, a renglón seguido, apuntaba que, si bien el Tratado de 1903, regía aún las relaciones básicas entre Estados Unidos y Panamá con respecto al Canal, éstas habían sido “significativamente revisadas” y “reafirmadas” en los pactos de 1936 y 1955. En ambos, la Nación del Norte renunció a “importantes derechos” y dispuso “nuevos beneficios” para la República.

Tres objetivos principales, a decir de Scali, tenía presente Estados Unidos al iniciarse las negociaciones en 1964, a saber: 1- El Canal debería estar a disposición de los navíos comerciales del mundo sobre una base igualitaria y a costo razonable. 2- A fin de que la vía interoceánica pudiera “servir eficazmente al comercio mundial”, Estados Unidos tendría derecho a “proveer capacidad adicional” a dicha ruta y 3- “El Canal debería continuar funcionando y siendo defendido por Estados Unidos por un periodo de tiempo ampliado pero determinado”.

Tales objetivos se plasmaron en los tres Proyectos de Tratado de 1967, si bien el Gobierno de Panamá no les dio su ratificación. Más durante las negociaciones que se reanudaron, según Scali, Estados Unidos había reconocido a cabalidad “que la relación definida originalmente en el Tratado de 1903 necesitaba ponerse de acuerdo con las realidades del mundo de hoy, así como también con los intereses mutuos de

ambos países". También la nación del Norte estaba dispuesta a "concluir prontamente un nuevo Tratado". Pero, al mismo tiempo, consideraba necesario continuar como los "responsables de la operación y defensa del Canal por un periodo de tiempo adicional y determinado", cuya duración era uno de los tantos puntos en el proceso de entendimiento.

Advertía Scali, que al igual que otros de los países participantes en la Reunión del Consejo de Seguridad, Estados Unidos apoyaba las "justas aspiraciones" de Panamá, que ya eran del conocimiento de los negociadores norteamericanos quienes reconocían, en primer lugar, que el Tratado de 1903, debía ser reemplazado por uno nuevo y moderno. Del mismo modo, este último pacto tendría que ser de duración fija, rechazando el concepto de perpetuidad. A Panamá, además, debía devolverse "un territorio sustancial" que entonces formaba parte de la Zona del Canal, con arreglos respecto de otras áreas para las operaciones y defensa de la vía interoceánica. El resto de ese territorio se integraría a la vida jurídica, económica, social y cultural de la República. A su vez, Panamá debería ejercer su jurisdicción en la Zona del Canal en base a un programa acordado por ambas partes y, asimismo, recibiría "pagos anuales sustancialmente aumentados por el uso de su territorio en relación con el Canal".

Dado lo anterior, a juicio de Scali, quienes atacaban al Tratado Hay-Bunau Varilla, lo hacían contra "un enemigo fantasma, no existente", porque el mismo ya había sido revisado "en forma significativa para beneficios de Panamá". Es más, estuvo a punto de cambiarse, por tercera vez, en 1967 y Estados Unidos se mostraba anuente a modificarlo nuevamente, es decir a redactar otro Tratado, una vez que continuaran las negociaciones" con el espíritu de amistad y cooperación" que debía ser el jalón en las relaciones entre Panamá y Estados Unidos.

Por último, reconocía Scali, que quedaba mucho por hacer. Pero creía que los puntos citados representaban "un cimiento fundamental de principios importantes". Confiaba

en que “con buena voluntad de hombres razonables de ambas partes, y con cierta paciencia “ podía lograrse “un Tratado mutuamente satisfactorio”.(508)

La réplica del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Juan A. Tack, fue cáustica. Afirmó que los países de América Latina demostraban “una general y justificada preocupación por la actitud cada vez más frecuente de los funcionarios norteamericanos de hacer un inventario público de los frutos de su aparente generosidad”. Sin embargo, no se tomaban en consideración otros aspectos importantes que habían influido para que Estados Unidos lograra su desarrollo como eran la adquisición de materias primas, la mano de obra barata y la reducida capacidad bélica y económica de Latinoamérica. De allí que la supuesta “ayuda económica”, que proclamaban los norteamericanos no era “tan generosa, amplia y desinteresada”.

Tack advirtió que la jurisdicción y competencia de las Naciones Unidas en América no podía ser disminuida o limitada por las atribuciones que tuviese la O.E.A. en determinados asuntos. Evidentemente se trataba de dos organizaciones con estructuras y poderes diferentes. Por ende, la actuación del Consejo de Seguridad, era incuestionable. Además de ello, la historia demostraba que la tarea de pacificación de la O.E.A. no era tan brillante como se había querido indicar. Peor aún, la reciente reunión en Bogotá del Consejo Interamericano Económico y Social del organismo interamericano puso en evidencia la disposición de Estados Unidos de no ajustarse a los principios de la Carta de la O.E.A.

No podían satisfacer a Panamá -aclaró Tack- los objetivos que en las negociaciones bilaterales planteaba Estados Unidos, según lo había expresado John Scali. Su aceptación sólo contribuiría a incrementar las causas de conflicto que se pretendían eliminar entre los dos países. Por eso, carecía de lógica la afirmación de que, para el servicio eficiente del Canal al comercio del mundo, Estados Unidos debía tener derecho de aumentar la capacidad del mismo. Tal medida no

concordaba con las legítimas aspiraciones de Panamá destinadas a recuperar en su totalidad, la jurisdicción en su territorio y ejercer los derechos soberanos sobre sus recursos naturales. Así, el objetivo de que el Canal prosiguiera “operado y defendido” por Estados Unidos durante “un extenso período de tiempo” era, a juicio del Canciller panameño, “una forma muy sutil de expresar el concepto de perpetuidad en cifras”. En consecuencia, no podía ser nuevo y moderno un Tratado que no cumpliera con las reivindicaciones arriba señaladas, además de ponerle término a la existencia de un gobierno dentro de otro gobierno y darle fin al enclave colonial objeto de las disputas.

En cuanto a lo expresado por Scali que el considerable crecimiento de la economía panameña obedecía, en gran parte, a las contribuciones externas, particularmente de Estados Unidos, Tack aceptaba que ello podía ser cierto. No obstante, tal posición sólo representaba un aspecto del asunto. También había que tomar en cuenta los ingentes beneficios que Estados Unidos recibía del usufructo de la posición geográfica de Panamá en razón del Canal interoceánico desde su apertura en la década de 1910. Esto, posiblemente, representaba en opinión de Tack, el subsidio **per cápita** más grande que país alguno otorgaba a la vasta economía norteamericana, máxime cuando tales beneficios eran, por un lado, de orden político-estratégico y, por el otro, de carácter económico.

Respecto a lo primero, era innegable el valor militar del Canal, al punto que durante el Segunda Guerra Mundial había sido utilizado por aproximadamente 5,300 naves de guerra y otras 8.500 embarcaciones dedicadas al transporte de tropas y abastecimiento bélicos. Del mismo modo, la ruta interoceánica constituyó un factor clave para el ejército estadounidense en la guerra de Corea y similar papel desempeñó entre 1964 y 1968, en el conflicto de Vietnam. En definitiva, el Canal representaba para los Estados Unidos ventajas estratégicas considerables, tanto por las mejoras en la capacidad de maniobras de la flota naval y las facilidades

brindadas para el traslado de tropas y suministros a las zonas de guerra, como por la apreciable economía en los costos corrientes y en el total de inversiones en equipos, instalaciones y naves. Sobre los beneficios económicos que obtenía Estados Unidos del Canal y del **status** existente en la Zona del Canal, estos abarcaban diversos aspectos y eran considerables en su totalidad. Cabe recordar que en la década de 1960 a 1970, la Compañía del Canal obtuvo excedentes que habían sobrepasado los 450 millones de dólares destinados a cubrir intereses al Gobierno estadounidense y a financiar parte de los gastos de dicha zona, además de engrosar los ingresos de la empresa.

A continuación, Tack citó otros ejemplos que demostraban fehacientemente cómo el Canal constituía un negocio lucrativo para Estados Unidos, sobre todo cuando este era el principal usuario de dicha vía. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.) indica que en el período de 1960 a 1970, el comercio originado en, o con Estados Unidos, a través del Canal, arrojó un beneficio neto para la economía norteamericana que fluctuó de 700 a 1,700 millones de dólares.

De menor cuantía, pero sumamente reveladores de tal situación, eran los ingresos económicos que dimanaban de la Zona del Canal. Así, en un lenguaje que recuerda las demandas presentadas por los funcionarios de Relaciones Exteriores de los primeros cincuenta años de la República, Tack aseveró: "Aparte de las actividades relacionadas directamente con el mantenimiento y funcionamiento del Canal, con la función de gobierno civil y militar, la Compañía del Canal realiza una serie de actividades puramente comerciales, vinculadas con el abastecimiento y prestación de servicios a la población residente en la Zona, así como otras actividades auxiliares, todas ellas exoneradas del pago de tributo alguno al Estado panameño. De esa manera, el erario público de este pequeño país ha venido subsidiando a una gran empresa poseída por la Potencia más grande del mundo".

Se desprendía de lo anterior, que Panamá no estaba buscando “un cambio de terminología, sino un cambio de estructuras”. Pero hasta entonces no se había dado ninguna negociación bilateral. Por el contrario, las propuestas norteamericanas buscaban “disfrazar la perpetuidad del enclave colonial”, mientras se rechazaban las demandas de Panamá. Estaba claro que Estados Unidos trataba de imponer su voluntad con medidas coercitivas.

Se preguntaba Tack: ¿por qué en nueve años no se avanzaba en las negociaciones entre Panamá y Estados Unidos y cuál era el interés de este último de perpetuar su despliegue militar en el Istmo, construir un nuevo Canal a nivel y mantener la Zona del Canal, so pretexto de que se estaba acabando con el concepto de perpetuidad? ¿cuáles eran las causas de conflicto entre los dos países?. Respondía el mismo reiterando que éstas se originaban de la existencia de un Gobierno extranjero dentro del territorio de Panamá, la presencia de un ejército foráneo en el Istmo y el hecho de que hubiese una legislación distinta, dentro de la Zona del Canal, a las leyes que regían en la República.

Ante la actitud negativa de Estados Unidos, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá indicaba que el Consejo de Seguridad, tenía que jugar “un papel fundamental en la solución de este problema y no aceptar como buena una falsa negociación bilateral”. De este modo, el mundo estaría pendiente del proceso de entendimiento entre los dos países y no se produciría la imposición del más fuerte.

Afirmó Tack que el rechazo de los Proyectos de Tratado de 1967 obedeció al hecho de que eran más ofensivos que la propia Convención del Canal Istmico de 1903. En los mismos se cambiaba la terminología de la perpetuidad por el año 2067, esto es “la perpetuidad en cifras”. Además de ello, legalizaban las bases militares y el Comando Sur, así como los derechos exclusivos para la construcción de un Canal a nivel y una nueva Zona del Canal. Todo esto sobre la base de “una opción abierta sin compromiso alguno”.