

Finalmente, Tack aseguró que la situación existente entre Panamá y Estados Unidos continuaba “potencialmente explosiva y capaz de poner en peligro la paz internacional”. Adujo que en nueve años de negociaciones no se había pasado del punto inicial. En cambio sí se logró desarrollar “un lenguaje florido y engañoso para mantener el mismo estado de cosas”. Concluyó advirtiendo: “hasta el presente lo que se ha pretendido hacer es vendernos una edición revisada, corregida y aumentada del Tratado de 1903, y eso el pueblo panameño no lo va a aceptar jamás”. (509)

En ocasión de conmemorarse el día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, específicamente el 21 de marzo, en la sesiones del Consejo se deliberó extensamente sobre este tema. En su discurso, el representante de Panamá Aquilino Boyd, no sólo se pronunció contra la política del **apartheid**, sino que atacó toda forma de colonialismo y neocolonialismo y señaló que en la Zona del Canal también se practicaba la discriminación en diversas maneras, a saber: en asuntos de empleos y salarios, segregación racial, educación y vivienda. Dio ejemplos específicos de cada uno y puso a disposición de los miembros del Congreso el material gráfico que avalaba su denuncia, si bien consideraba que un simple paseo por la Zona del Canal podía servir para demostrar sus palabras. (510)

## **6- Nuevas demandas y otras participaciones en la O.N.U.**

Cuando, en octubre de 1975, la República de Panamá fue elegida nuevamente miembro no permanente del Consejo de Seguridad, desde esta alta tribuna continuó solicitando el apoyo internacional para su lucha reivindicatoria ante Estados Unidos por razón del Canal interoceánico y el territorio cedido para los fines de la vía acuática. Durante la XXXI Asamblea General de la O.N.U. celebrada en octubre del año siguiente y en la que nuestro país ocupó una de las vicepresidencias, una vez más se puso de manifiesto la solidaridad de otras naciones con la causa panameña. Así lo demosttra-

ron los discursos de los Ministros de Relaciones Exteriores del Perú José de la Puente Rabdill y de El Salvador Mauricio Borgonovo.

El primero, indicó que al conmemorarse el Sesquicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá, resultaba oportuno que “América Latina y los otros países hermanos del Tercer Mundo vuelvan los ojos a Panamá para expresarle su solidario apoyo a sus esfuerzos por lograr el control soberano de la Zona del Canal”. Añadió que la situación existente en esta República constituía “un residuo anacrónico y obstáculo a un entendimiento entre la personalidad colectiva de América Latina y América del Norte”. Igualmente favorables para nuestro país fueron las palabras del Canciller salvadoreño, quien se identificó con el propósito de Panamá “por alcanzar el ejercicio de la plena soberanía sobre su principal recurso económico-geográfico, el Canal interoceánico”. Recordó, además, el oneroso gravamen del Tratado de 1903 que pesaba en detrimento de la República, en especial la cláusula de perpetuidad en la administración de la Zona del Canal. Sostuvo que el reloj de la historia estaba marcando para Panamá “la hora de resarcimiento de sus intereses lesionados”. Más aún, afirmó: “el mundo actual ha manifestado su repulsa a los enclaves coloniales y por ello favorece el esfuerzo encomiable de Panamá por satisfacer la legítima pretensión de eliminar toda cláusula que contrarie la soberanía sobre la totalidad de su territorio”.

Por último, agregó el Canciller Borgonovo, que los resultados de la reunión del Consejo de Seguridad en 1973, todavía no habían desembocado en un “honroso acuerdo”, particularmente por la campaña electoral en Estados Unidos, en la cual no faltaron expresiones que amenazaban con retrasar el proceso de entendimiento, incluso las buenas relaciones existentes en el hemisferio. Pese a esta situación negativa, el Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador expresó el deseo de su país, a efectos de que, en un breve plazo, se concluyeran las negociaciones para el nuevo Trata-

do del Canal en términos acordes con las aspiraciones del pueblo panameño.(511)

Como veremos, el Tratado Torrijos-Carter, sólo eliminó algunas de las causas de conflicto entre Panamá y Estados Unidos, además de que las enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos, introducidos por el Senado norteamericano después del plebiscito celebrado en Panamá, modificaron sustancialmente algunos puntos importantes en la letra y espíritu de dicho pacto. Peor aún, la ley pública 96-70 del 27 de septiembre de 1979, emitida por el Congreso estadounidense, acentuó las violaciones al Tratado del 7 de septiembre de 1977 cuando lo puso en vigor. En consecuencia, Panamá no solo protestó a nivel de Gobiernos, sino que nuevamente recurrió a los foros internacionales para denunciar la actitud norteamericana, tal como lo hizo el 6 de agosto de 1984, el Ministro de Relaciones Exteriores Oydén Ortega D. ante el Embajador de Estados Unidos Everett Briggs y, poco después, en un discurso que pronunció en ocasión del XXXIX período de sesiones de la Asamblea General de la O.N.U. (512) En fecha más reciente, similar planteamiento realizó el entonces Presidente de la República Eric. A. Delvalle durante la XLI Asamblea de este Organismo Mundial. (513)

Aunque no atañe directamente a los problemas internacionales de Panamá, es preciso mencionar el respaldo brindado por nuestro país a la República Argentina en el Consejo de Seguridad a raíz del conflicto suscitado con la Gran Bretaña en relación con las Malvinas. En este sentido, se destacan las exposiciones de Jorge E. Illueca durante las sesiones del 3 de abril y 23 de mayo de 1982, donde dejó claramente fijada la posición de Panamá contra todo intento de dominación extranjera y apeló a la solidaridad latinoamericana para que se le reconociera a la Argentina sus legítimos derechos sobre las islas en disputa. Criticó, además, abiertamente la política intransigente de Inglaterra con la colaboración de Estados Unidos que, de esta manera, echaba por tierra los principios consignados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Asimismo, propuso, sin éxito, un

Proyecto de Resolución en el cual se exhortaba al Reino Unido a ponerle fin a su actitud hostil apartándose de toda amenaza o uso de la fuerza, al tiempo que colaboraba con la República sudamericana en la descolonización de las Malvinas y las otras islas en discordia. (514)

A más de lo anterior, es preciso tener presente que Jorge E. Illueca ocupó el cargo de Presidente del XXXVIII período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se inició en septiembre de 1983. Asimismo, Panamá, desde inicios de los años ochenta, ha desempeñado diversos puestos de relevancia en dicho Organismo Internacional, entre otros: en la Comisión de Derecho Internacional; el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Comisión de Desarrollo Social; Subcomisión de prevención de la discriminación y protección de las minorías; Comisión de Estupefacentes; Comité sobre la prevención del delito y lucha contra la delincuencia; Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.); Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.); Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.); Consejo de la Organización Marítima Internacional (O.M.I.); Junta de Desarrollo Industrial de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (O.N.U.D.I.); Comité Especial para mejorar la eficacia del principio de la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; Comité para la eliminación de la discriminación de la mujer; Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Grupo Intergubernamental de Trabajo de expertos en normas internacionales de Contabilidad y presentación de informes (514 bis).

## **J.- PANAMA EN EL T.I.A.R. Y EN LA O.E.A.: SUS RELACIONES CONTINENTALES.**

### **1.- En Río de Janeiro, Bogotá y Washington**

Acorde con la recomendación incluida en la segunda parte del Acta de Chapultepec, a mediados de 1947 se celebró

en Río de Janeiro la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y seguridad del Continente. A la misma, asistió por nuestro país, una comisión presidida por Ricardo J. Alfaro e integrada, igualmente, por José E. Lefevre, José Guillermo Batalla y Abdiel Arias. Además de otros funcionarios de menor jerarquía, en condición de asesores, también concurren Renato Ozores, Harmodio Arias, Luis Carlos Alemán y Antonio Zubieta.

Como se recordará, el 2 de septiembre de 1947, Panamá, al igual que otros 19 Estados del Continente, firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R). En esta oportunidad, correspondió a Ricardo J. Alfaro presidir la Segunda Comisión establecida para adoptar las medidas necesarias en casos de amenazas o actos de agresión. (515) La Asamblea Legislativa de Panamá ratificó el Tratado de Río de Janeiro, mediante la Ley No. 73 de 19 de diciembre de 1947. (516)

Dos días antes del procedimiento de ratificación, a raíz de la firma del Convenio Filós-Hines, estudiado en páginas atrás, el Gobierno de Enrique A. Jiménez invocó la solidaridad continental plasmada en el T.I.A.R., a fin de justificar ante la ciudadanía exaltada, la prolongación de la presencia estadounidense en 134 sitios de defensa en territorio panameño (517). Como vimos, en esta ocasión el pacto multilateral no sirvió para detener el movimiento nacionalista que obligó a la Cámara Legislativa a rechazar el controversial Convenio de Bases.

Entre finales de marzo y comienzos de abril de 1948, se llevó a cabo en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana. Concurrieron 21 Estados del Continente y la delegación de Panamá la encabezó el Ministro de Relaciones Exteriores Mario De Diego, a quien acompañaron como Embajadores, Roberto Jiménez, Ricardo J. Alfaro y Eduardo Chiari. Como delegados, con categoría de Ministros Plenipotenciarios, asistieron Narciso Garay P., Pedro Moreno y Emilio Clark, entre otros.(518) El conocido "Bogotazo"

interrumpió esta conferencia en la segunda semana de deliberaciones, pero surgieron de su seno dos documentos de suma importancia: la Carta de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) y el Tratado de Entendimiento Pacífico, también denominado "Pacto de Bogotá". Igualmente, se aprobaron un buen número de resoluciones, acuerdos, declaraciones, recomendaciones, votos y mociones que resultaría largo detallar. Su lista completa aparece en la **Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores** de 1948 a cuya consulta remitimos. (519)

De conformidad con lo estipulado en el T.I.A.R. y la Carta de la O.E.A. —modificada a principios de 1967 mediante un Protocolo de Enmiendas— Panamá participó hasta esa fecha en las conferencias panamericanas, las reuniones consultivas de Ministros de Asuntos Exteriores y del Consejo de la Organización, al igual que en otros encuentros y organismos especializados. Recibió, asimismo, asesoría técnica y apoyo financiero de algunas instituciones como el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (I.P.G.H.).

Panamá, como veremos, en 1959 invocó la solidaridad continental establecida en el T.I.A.R. y recurrió a la mediación de la O.E.A., durante la crisis con Estados Unidos de enero a abril de 1964. A partir de octubre de 1968, el régimen militar, en ocasiones, adoptó actitudes de abierta crítica al organismo regional. Por último, en 1977, en la sede de la O.E.A. en Washington, se firmaron los Tratados Torrijos-Carter y en años posteriores, desde la Tribuna Interamericana, Panamá ha denunciado las violaciones a este pacto por parte del Gobierno estadounidense.

Es indudable que, en un principio, los mecanismos fijados por la O.E.A. y el T.I.A.R. dieron muestras de su eficacia en la solución de los problemas que se suscitaron entre los Estados miembros. Así sucedió en la controversia entre Costa Rica y Nicaragua, a finales de 1948; Haití con la

República Dominicana, al año siguiente, y entre ésta última nación con Guatemala y Cuba, para mencionar algunos casos relevantes. (520) No ocurrió lo mismo cuando, conforme a lo dispuesto en la O.N.U., durante la Cuarta Reunión Consultiva de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Washington en 1951, a instancias de Estados Unidos se discutió sobre la Guerra de Corea y la posible participación de las naciones latinoamericanas en el conflicto. Ciertamente es que se proclamó el apoyo de la O.N.U., pero bajo la condición que el T.I.A.R. no era aplicable en actos de agresión perpetrados contra posesiones militares de Estados Unidos situadas fuera del Continente americano. En consecuencia, sólo Colombia llegó a enviar tropas a Corea del Norte. (521) Panamá se mostró anuente a cooperar, si bien su gesto no pasó de las formalidades diplomáticas. (522)

## **2.-Anticomunismo en Caracas**

Cuando, en marzo de 1954, se efectuó en Caracas la Décima Conferencia Interamericana, uno de los puntos sustanciales propuestos por Estados Unidos se refería al caso de Guatemala bajo el Gobierno del Coronel Jacobo Arbenz, cuyas medidas nacionalistas, en particular la reforma agraria, lo ubicaban como un propulsor de las ideas de la izquierda. El Secretario de Estado John Foster Dulles propuso acciones inmediatas contra el país centroamericano y que, además, se aprobara una resolución destinada a ponerle freno al avance del comunismo internacional en Latinoamérica. Sin mencionar a Guatemala, la proposición de Dulles fue aprobada por abrumadora mayoría, excepto por Argentina y México que se abstuvieron de votar ciñéndose al principio de no intervención. (523)

A la sazón, Cecilia Pinel de Remón, Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria en Misión Especial, en el discurso que pronunció el 9 de marzo, sostuvo que la posición de Panamá frente al problema en discusión era "perfectamente clara" y de "definición muy sencilla". A su entender, así como el país istmeño antaño había combatido al fascismo y el

nazismo, ahora se oponía al “despotismo impío de la Unión Soviética para exclusivo beneficio del imperialismo ruso”.

A continuación, señaló que internamente el Gobierno de José Antonio Remón venía aplicando medidas legales contra el comunismo internacional, al tiempo que hacía denodados esfuerzos para erradicar el analfabetismo, fomentar la educación en sus diversos aspectos, proteger a la infancia y amparar a la mujer. También se preocupaba por construir viviendas higiénicas y baratas, preservar la salud de la población y crear mejores condiciones de trabajo incrementando el desarrollo de las fuentes de riqueza. Aunque en estas últimas tareas se avanzaba con lentitud, si era suficiente para cerrarle el paso “en gran medida a los agentes comunistas”.

No obstante lo anterior, la Embajadora Extraordinaria advirtió que existía en Panamá una “fecunda base para que la propaganda roja envenene las conciencias”, cual era la discriminación racial y laboral existente en la Zona del Canal, todo ello en detrimento de los obreros panameños. Por eso, como complemento a la propuesta estadounidense, Cecilia Pinel abogaba para que se tomaran medidas a fin de “abolir la discriminación racial en América como forma efectiva para combatir el comunismo internacional”. (524)

Por su parte, el Ministro de Relaciones Exteriores José Ramón Guizado, en la quinta sesión plenaria de la aludida conferencia de Caracas, sostuvo que la delegación panameña no vacilaba “en pronunciarse condenando con energía las maquinaciones que puedan proyectarse encaminadas a la destrucción de las más caras esencias que informan nuestra convivencia en el indispensable clima de libertad y de respeto a los derechos individuales”. Estimaba necesario que cada país adoptara las precauciones más oportunas para su propia defensa ante “la amenaza mencionada cuya gravedad es preciso encarecer”. A su vez, Panamá reafirmaba su “permanente adhesión al principio de la no intervención de

un Estado o un grupo de Estados en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.

Sólo en virtud del principio en mención, Panamá se sumó a los países que dieron su aprobación a la ponencia de los Estados Unidos. Incluso Guizado llamó la atención en el hecho de ponerle fin a la situación colonial a que estaban sometidas importantes porciones de la geografía americana. A la vez, era preciso arribar a fórmulas específicas para reafirmar en su totalidad los derechos de las naciones del Hemisferio sobre sus respectivas aguas jurisdiccionales, así como la facultad para explorar y explotar las riquezas de sus plataformas continentales. Al igual que Cecilia Pinel, el Ministro de Relaciones Exteriores, se refirió a los problemas educativos, de salud y a la discriminación racial y económica, en general y a la imperante en la Zona del Canal de Panamá, en particular. Sobre este último asunto, Guizado añadió que se hacían gestiones ante la Casa Blanca. Por otra parte, estimaba conveniente la revisión del “Pacto de Bogotá” para hacerlo más “positivo y operante”. Aludió, además, a las nuevas negociaciones que Panamá en ese entonces, adelantaba con Estados Unidos respecto al Tratado del Canal Interoceánico con la esperanza “en que la nación más poderosa de la tierra le hará justicia”. (525)

Como vemos, en la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, al tiempo que la delegación de Panamá se adhirió a la campaña estadounidense contra el comunismo internacional, —actitud acorde con los lineamientos de la “Guerra Fría”— aprovechó la oportunidad para poner al descubierto la situación colonial que se daba en la Zona del Canal en perjuicio de los ciudadanos panameños. Ponerle término a este estado de cosas constituía un objetivo básico en el nuevo Tratado que se negociaba, al punto que, como apuntamos, poco antes en el seno de la 37a. Conferencia Internacional del Trabajo, similar denuncia había hecho el representante de Panamá Eligio Crespo.

### **3.- La Reunión de Presidentes en Panamá, en 1956.**

Para conmemorar el 130 aniversario del Congreso Anfictiónico, el Consejo de la O.E.A acordó celebrar una sesión en Panamá, a mediados de 1956. Además de ello, por iniciativa del Jefe del Ejecutivo panameño Ricardo M. Arias E., dieciséis Presidentes en ejercicio y otros cuatro que habían resultado electos en las Repúblicas americanas, se reunieron en la Ciudad de Panamá del 21 al 22 de julio de ese año.

Resulta irónico que ciertos principios sobre los derechos humanos, consignados en el principal documento suscrito entonces por los mandatarios americanos, mejor conocido como "la Declaración de Panamá", no estuviesen acordes con la realidad de los países que ellos representaban. Basta mencionar los nombres de algunos de los firmantes del documento: Anastasio Somoza; Héctor Bienvenido Trujillo; en representación de Rafael Leonidas Trujillo; Fulgencio Batista; Marcos Pérez Jiménez y Alfredo Stroessner.

En "la Declaración de Panamá", en primer término, se señaló que el destino de América era desarrollar una civilización que hiciera "reales y efectivos el concepto de la libertad humana, el principio de que el Estado existe para servir y no para dominar al hombre". Se indicó, igualmente, que el anhelo de la humanidad era alcanzar "niveles superiores en su evolución espiritual y material y el postulado de que todas las naciones pueden vivir en paz y con dignidad". Del mismo modo, la plena realización del destino de América era inseparable al desenvolvimiento económico y social de sus pueblos. Esto hacía necesario, por un lado, intensificar los esfuerzos nacionales y, por el otro, la cooperación interamericana a fin de procurar "la solución de los problemas económicos y elevar las condiciones de vida del continente".

No podía faltar, en "la Declaración de Panamá", la exaltación a la O.E.A. como garante de la paz entre los Estados miembros y factor de seguridad de las naciones del Continen-

te. Por ende, era loable obtener una leal colaboración entre estos países y robustecer los organismos interamericanos. Simultáneamente, se atacó a los regímenes comunistas en estos términos: “En un mundo en que la dignidad de la persona, sus derechos fundamentales y los valores espirituales de la humanidad están gravemente amenazados con fuerzas totalitarias, ajenas a la tradición de nuestros pueblos y sus instituciones, América mantiene el designio supremo de su historia: ser baluarte de la libertad del hombre y de la independencia de las naciones”.

Por último, en el documento que venimos comentando, se hicieron votos por una “América, unida, fuerte y generosa”. Así, no solo tendría que promoverse el bienestar del Continente, sino contribuir a lograr para el mundo “los beneficios de una paz fundada en la justicia y en la libertad que permita a todos los pueblos, sin distinción de raza o credo, trabajar con honor y fe en el porvenir”.(526)

Con mucho acierto, se advirtió que esta Declaración carecía de vigor en lo referente a brindar soluciones sociales y económicas, sin cuya puesta en práctica la igualdad jurídica de los Estados era una ficción.(527) No obstante, la misma crítica puede hacerse respecto al “Pacto de Bogotá” y este vacío se puso en evidencia a lo largo de otros encuentros interamericanos.

Quizás por ello, el Presidente de Estados Unidos Dwight D. Eisenhower, propuso a sus homólogos latinoamericanos que cada uno designara un representante especial con el objetivo de preparar conjuntamente recomendaciones destinadas a hacer de la O.E.A. un instrumento eficaz “en los aspectos de colaboración que atañen al bienestar del individuo”. Estos representantes harían sugerencias prácticas en temas económicos, financieros, sociales y técnicos que la Organización podía adoptar. Esta propuesta fue aceptada y como resultado se constituyó el Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes.

Del 17 al 19 de septiembre de 1956, el mencionado Comité se reunió por primera vez en Washington. Presidió estas sesiones Milton S. Eisenhower, en tanto que fue elegido como Vicepresidente el representante de Panamá José Isaac Fábrega. Otras reuniones se celebraron en enero, abril y mayo de 1957. Para examinar las proposiciones formuladas por los comisionados, se formó un Comité interno dividido, a su vez, en cuatro subcomités. El temario de discusiones se centró, como era de esperarse, en los aspectos económicos y financieros, incluyendo en los mismos la agricultura e industrialización. Se estudió, además, asuntos relacionados con la salud pública y seguridad social, educación y cooperación técnica, energía nuclear, relaciones públicas y organización. Las recomendaciones finales del Comité Interamericano, pese a su condición de órgano independiente, se sometieron a la consideración de la O.E.A. (528). Quizás este informe sea uno de los resultados más significativos del encuentro de Presidentes en Panamá, desde el punto de vista práctico, es decir, puntualizó los cruciales problemas de Latinoamérica para que su organismo representativo le buscara soluciones.

Por invitación del Secretario de Estado norteamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas americanas se reunieron informalmente en Washington, el 23 y 24 de septiembre de 1958. El objetivo fundamental era tratar asuntos de sumo interés para fortalecer la solidaridad económica del Continente. Se aprobó, asimismo, la denominada "Operación Panamericana" propuesta por el Presidente del Brasil Juscelino Kubitschek y cuyo propósito era impulsar el ritmo de desarrollo en la región. A su vez, quedaron establecidas las bases para la creación del Banco Interamericano de Fomento y se constituyó el "Comité de los 21", que posteriormente sesionó en Washington y Buenos Aires. Julio Ernesto Heurtematte, fue designado en este Comité especial en condición de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario. (529) Finalmente, el "Comité de los 21", después de dos años de trabajo, en 1960, dio a conocer un documento de

trabajo conocido como "Carta de Bogotá", que sería la base de la Alianza para el Progreso.

#### 4.- La invasión de mercenarios cubanos en 1959

A mediados de abril de 1959, el Presidente Ernesto De la Guardia Jr., alertó a la ciudadanía sobre los operativos de una invasión de mercenarios extranjeros que, contratados por desafectos a su Gobierno, planeaba zarpar de Cuba con el objeto de "derrocar los poderes constituidos, crear el caos en los distintos órdenes de la vida panameña y satisfacer descontroladas ambiciones de poder y lucro". (530) Los Jefes de Misión de los Estados americanos también fueron informados y el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr., hizo entrega de una nota alusiva al Encargado de Negocios a.i. de Cuba, Ricardo Riaño J. Se solicitó al Gobierno cubano que impidiera la proyectada expedición, en cumplimiento de la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados aprobada en la Sexta Conferencia Internacional celebrada en La Habana en 1928. El Embajador de Panamá en Cuba, recibió instrucciones para que, de común acuerdo con las autoridades de la isla, adoptara las medidas necesarias a fin de no permitir la salida de las naves invasoras con destino al territorio panameño.

Aunque el Encargado de Negocios de Cuba aseguró que su Gobierno "se pronunciaría en evitación (sic) de que se produjeran los hechos denunciados", el 24 de abril un contingente de 97 mercenarios, la gran mayoría cubanos, desembarcó del **Mayaré** en Playa Colorada, en las costas de San Blas y, posteriormente, estableció su centro de operaciones en Nombre de Dios. El Gobierno de Ernesto De la Guardia, al tiempo que se propuso rechazar esta invasión, solicitó el apoyo de las Repúblicas americanas directamente y por conducto de la O.E.A. Colombia envió dos fragatas y dos aviones de caza para custodiar las costas del Istmo; Ecuador facilitó dos aviones, mientras que Guatemala puso a disposición de Panamá un avión con voluntarios y pertrechos militares. Dos pilotos guatemaltecos participaron en las

operaciones de patrullaje volando aviones de propulsión a chorro de la fuerza aérea de Estados Unidos. Al fracasar la mediación de dos oficiales cubanos para que los mercenarios depusieran las armas y ante la posibilidad del arribo de otros dos buques con refuerzos para los invasores, el Embajador de Panamá en la O.E.A., Ricardo M. Arias E., solicitó la intervención de este organismo invocando el Artículo 6to. del T.I.A.R.

Constituido en órgano de consulta provisional, el Consejo de la O.E.A. designó una Comisión Investigadora Especial que, en el escenario de los acontecimientos, debía ponerse al corriente de los hechos denunciados. La misma estuvo integrada por los Embajadores Fernando Lobo, del Brasil, quien la presidió; John C. Dreif, de los Estados Unidos, actuó como Vicepresidente; César Barros Hurtado, de Argentina, Jorge Hazera, de Costa Rica y Juan Plate, del Paraguay.

Desde su arribo a Panamá, el 29 de abril, la Comisión inició una investigación minuciosa y, tras diversas reuniones con altos funcionarios del Gobierno de Ernesto De la Guardia e interceder para lograr la rendición de los mercenarios, rindió un minucioso informe a la O.E.A. El texto de este documento lo reproducimos en la Antología de este estudio, razón por la que nos exoneramos de detallar su contenido. (531)

Sí conviene reiterar que las gestiones de la Comisión antedicha resultaron efectivas para evitar los planes de invasión contra nuestro país, al tiempo que puso a prueba la solidaridad americana. No obstante, se suscitaron fricciones entre el régimen de Fidel Castro con el Gobierno de Panamá. Desde un principio, los mediadores cubanos propusieron, como única medida para evitar el derramamiento de sangre, que los invasores se rindieran a condición de permitírseles el retorno a su país, incluso sin retenerles el armamento. Por supuesto, esta propuesta fue rechazada y aunque inicialmente el Gobierno de La Habana se mostró dispuesto a cooperar a fin de encontrarle una salida pacífica al problema

—máxime cuando la denuncia de Panamá en la O.E.A. no se hizo a nivel de gobiernos, es decir, relacionando a los invasores con Castro— una vez se rindieron éstos salieron a la luz las divergencias. Al parecer, el Primer Ministro de Cuba declaró en Río de Janeiro que era “vergonzosa” la actitud panameña de acudir a la O.E.A. para repeler la invasión de sólo 80 hombres. Con posterioridad, manifestó en La Habana que él no quería que se diera la sensación de la fortaleza del Gobierno de Panamá a costa de ciudadanos cubanos a quienes se les negaba su liberación. (532)

Ante estas declaraciones, el Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr., en un comunicado de prensa, señaló que era “evidente un contraste notable entre la actitud que había manifestado el Doctor Castro durante los días en que se produjo la invasión del territorio panameño por ciudadanos cubanos procedentes de Cuba, cuando condenó esa agresión y anunció medidas encaminadas a impedir que se repitieran nuevos desembarcos, y la posición que ahora adopta al tratar de lograr la repatriación inmediata de quienes hollaron el suelo patrio”.

A continuación, el Canciller panameño replicó con dureza a las afirmaciones del Primer Ministro cubano, al indicar que éste “se había ahorrado las explicaciones que ahora está dando al pueblo cubano y habría evitado el verse requerido casi a diario a justificar expresiones que lesionan el sentimiento de la República de Panamá y no están a la altura de sus propósitos de revolucionario si, con los elementos y recursos que tenía a la orden, se hubiese mostrado diligente para impedir a su debido tiempo el inexplicable ataque a la nación panameña”. Sostuvo que nadie podía negar el legítimo derecho que tenía Panamá de mantener la integridad de su soberanía. En consecuencia, la invasión perpetrada por extranjeros, independientemente de su número, constituía “una ofensa gravísima de la cual sólo puede darse cuenta quien sabe justipreciar los atributos inherentes a la nacionalidad”.

Dos razones —añadió el Ministro de Relaciones Exteriores— justificaban la actitud del Gobierno panameño de buscar el apoyo de la O.E.A., a saber: el sentido humanitario propio de un régimen democrático y el propósito de prevenir un serio conflicto internacional. Este último objetivo debió ser previsto por Castro “para no lamentarse de la suerte de sus compatriotas en esta loca aventura”. Del mismo modo podía haberse evitado “las expresiones hirientes que a cada momento está lanzando contra un país que a través del tiempo ha mantenido hacia Cuba su fraternal y siempre probado afecto”.

Por todo lo anterior, la Cancillería de Panamá estimaba oportuna la intervención de la O.E.A. Esto demostraba que la ayuda continental no estaba reñida con la independencia, dignidad y soberanía de la nación panameña. Además, con el gesto del organismo regional, quedó establecido un precedente de respaldo a los gobiernos legítimos, ratificándose el respeto al orden y a la paz. Así, al calificarse de “vergonzosa” la iniciativa del Gobierno panameño, lo mismo cabría decir de las otras naciones que le habían dado su respaldo, entre las que se contaba la propia Cuba. (533)

Después de la visita del Subsecretario Técnico de Estado de Cuba Dr. Eric Agüero, quien llegó como Embajador en Misión Especial, en junio de 1959 la administración de Ernesto De la Guardia convino en autorizar el retorno de los integrantes de la fallida invasión. Algunos panameños implicados también fueron puestos en libertad provisional y otros se mantuvieron en detención preventiva hasta el pronunciamiento de los tribunales competentes. En síntesis, fue un caso extraño ventilado en la O.E.A. en el que, repetimos, no hubo denuncias de un gobierno contra otro, pero que permitió darle mayor amplitud al Artículo 6to. del Pacto de Río.

## **5.- Entre el anticomunismo y el principio de no intervención: de Santiago de Chile a Punta del Este**

Al aumentar las tensiones en el Caribe, en particular a raíz del ascenso de Fidel Castro al poder en Cuba y la actitud agresiva del dictador Rafael Leonidas Trujillo contra el Gobierno de Venezuela, a propuesta del Brasil, Chile, Perú y Estados Unidos, se celebró en Santiago de Chile, en agosto de 1959, la Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. En consecuencia, los dos temas centrales fueron: la situación de tirantez internacional en la región del Caribe y el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

Como bien observa un estudioso de las relaciones internacionales, en las deliberaciones por realizarse, se planteaba la solución al espinoso problema de las dictaduras existentes en República Dominicana, Nicaragua y Paraguay. La disyuntiva era si tales regímenes debían ser eliminados por la acción conjunta de los países americanos o bien si se mantenían bajo el amparo del principio de no intervención. Quedó de manifiesto que mientras Estados Unidos se inclinó por lo último, la mayoría de las naciones latinoamericanas abogaron por el fortalecimiento de las instituciones y gobiernos democráticos. (534)

A favor del principio de no intervención, la defensa de la democracia representativa y el cumplimiento de la justicia dentro de los límites de cada país, se pronunció en Santiago, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Miguel J. Moreno, Jr. Sugirió que no se tomaran decisiones precipitadas que podían afectar la imagen y el prestigio de la O.E.A. Era necesario restablecer un clima de confianza y respeto recíproco entre las naciones americanas para así poder acudir con dignidad a la XIV Asamblea General de las Naciones Unidas. Su llamado a la concordia continental lo sustentaba en la Declaración de La Habana de 1940, el Acta de Chapultepec y el Tratado de Río. Recordó el caso de la

reciente invasión a su país y cómo quedó demostrado ante el mundo la vigencia de las normas de derecho. Por ende, era conveniente evitar la repetición de actos que constituían desconocimiento del respeto a la soberanía y la independencia política de los pueblos. No podía consentirse que tales hechos vergonzosos y ofensivos a la conciencia de América, se convirtieran en la norma de conducta entre los países americanos. Representaban, además, un paso atrás en el proceso de civilización y cultura del Continente, porque ello daría lugar a las intervenciones prepotentes de los Estados poderosos sobre los más débiles. En todo caso, las acciones conjuntas contra un determinado país debían ajustarse a los preceptos del Derecho Internacional.

Observaba el Canciller de Panamá que para el mantenimiento y desarrollo normal de las relaciones internacionales, era indispensable la seguridad y respeto, dentro de cada país, de las instituciones democráticas. Esto significaba, igualmente, la satisfacción plena de los derechos humanos y el desarrollo material y espiritual de los pueblos. Pero, a su vez, las respuestas a las necesidades internas requerían de la cooperación internacional, principalmente en el campo económico.

Precisamente por las anteriores razones, Miguel J. Moreno Jr. llamó la atención sobre la peculiar experiencia de Panamá. La vida económica de esta República se veía afectada por las interpretaciones y el incumplimiento de algunos de los compromisos contraídos con Estados Unidos. En efecto, en virtud de la construcción del Canal, en cuyo territorio Panamá era el soberano desde siempre, se habían mantenido estrechas relaciones con la poderosa nación del Norte. No obstante, era de lamentar que toda la buena disposición mostrada por Panamá de nada había servido para superar situaciones que le eran francamente perjudiciales.

“Percibimos todavía hoy como en el pasado —denunció el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá— una anualidad exígua; nuestra economía se ve afectada por la compe-

tencia desleal que las actividades comerciales de la Zona del Canal hacen al mercado nacional, favorecidas por la importación libre de impuestos aduaneros, que abarca no sólo artículos de primera necesidad, sino aún de lujo, que en ninguna forma caen bajo el limitado renglón de los abastos que son indispensables en un área militar". Más aún, advirtió que en la Zona del Canal los empleados y obreros panameños no recibían "el trato a que tienen derecho en virtud de los convenios y entendimientos celebrados entre Panamá y los Estados Unidos, no obstante las representaciones que el Gobierno panameño ha hecho ante el ilustrado Gobierno de Washington". En consecuencia, seguía sin cumplirse el principio universal de "igual salario por igual trabajo", una norma de justicia que debía imperar en toda democracia.

Pese a la especial circunstancia de que las actividades del Canal interoceánico dependían de un Departamento del Gobierno estadounidense que no dirigía las relaciones internacionales, Moreno señaló que su país continuaría luchando por los derechos de que era titular, entre estos por el mejoramiento de las condiciones de los empleados y trabajadores panameños en la Zona del Canal. Panamá, con todo, abrigaba la confianza que sus reclamaciones fuesen atendidas y se diera cumplimiento a los compromisos concertados con Estados Unidos.

Al cerrar su participación, el Canciller panameño sostuvo que su país acogería con beneplácito cualquier proposición que se hiciera en el seno del cónclave, siempre que la misma representara "una contribución al mantenimiento de la armonía entre las naciones de América y al robustecimiento del sistema interamericano". (535)

Un total de 17 resoluciones fueron aprobadas en la Quinta Reunión de Consulta. Se destacan, entre éstas, la "Declaración de Santiago de Chile", que enunciaba algunos principios y atributos del sistema democrático en América. Se solicitó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la

elaboración de un Proyecto de Convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Asimismo, se propuso la realización del estudio de la relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y la práctica efectiva de la democracia representativa. Igualmente, se recomendó la formulación de casos específicos que representaban violaciones al principio de no intervención (536).

A solicitud del Gobierno de Venezuela, se celebró en San José, del 16 al 21 de agosto de 1960, la Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. De acuerdo con el artículo 6to. del T.I.A.R., dicho Gobierno pidió se consideraran los actos de intervención y agresión perpetrados por el régimen de Rafael Leonidas Trujillo contra el Gobierno de Rómulo Bethancourt, al que incluso se había intentado asesinar. Se debatió intensamente sobre el Informe de la Comisión Investigadora que el mes anterior se trasladó a Caracas a informarse de los hechos denunciados.

Como resultado de las deliberaciones, el Organismo de Consulta resolvió la ruptura de las relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros con la República Dominicana, así como establecer la interrupción parcial de las relaciones económicas con este país. Inicialmente, esta medida sólo implicaba la suspensión inmediata del comercio de armas y otros implementos de guerra. Con posterioridad, el Consejo de la O.E.A. determinaría si se aumentaban estas sanciones. Del mismo modo, estaba facultado para dejarlas sin efecto, desde el momento en que la República Dominicana ya no fuese "un peligro para la paz y seguridad del Continente"(537). Nuevamente le tocó a Miguel J. Moreno Jr. representar a Panamá en esta cumbre diplomática.

No fue hasta principios de 1962 cuando se levantaron las sanciones contra la República Dominicana. Y en cuanto a la Sexta Reunión de Consulta, como apunta una publicación de la O.E.A., fue la primera vez que ésta se hizo en aplicación del Tratado de Río. (538)

San José también fue sede de la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, del 22 al 29 de agosto de 1960. Fue solicitada por el Gobierno del Perú. Cuatro objetivos básicos que resumían temas discutidos en cónclaves anteriores, constituían el temario: fortalecimiento de la solidaridad continental y del sistema interamericano, en especial ante las amenazas de intervención extracontinental; cooperación interamericana conforme a los principios y normas de la O.E.A. destinados a la "defensa de las instituciones democráticas americanas contra las actividades subversivas de cualquier organización, gobierno, o de sus agentes dirigidas en contra de dichas instituciones; consideración de los factores económicos y sociales que motivaban la inestabilidad política en el Hemisferio o intensificación de la acción colectiva para promover la elevación del nivel de vida de las zonas subdesarrolladas en América". Por último, se trataría el candente problema de las tensiones internacionales existentes en el Caribe a fin de "asegurar la armonía, la unidad y la paz de América"(539).

A decir verdad, a Estados Unidos le interesaba particularmente poner sobre el tapete la infiltración soviética en América a través de Cuba y en la cumbre de San José encontró la oportunidad para ello. No obstante, los países latinoamericanos, en su mayoría, no se mostraban anuentes a respaldar a la nación del Norte en su disensión con Cuba y tampoco estaban dispuestos a compartir acciones coercitivas contra el régimen de Castro(540).

Ante el estado de gravedad de las relaciones internacionales, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá en su intervención en San José, abogaba por un mayor espíritu de comprensión y tolerancia para mantener la solidaridad continental. A su criterio, la tensión prevaleciente en el Caribe requería deponer actitudes encontradas y utilizar un lenguaje claro y preciso a fin de encontrar la salida adecuada. Observaba que en el conflicto entre Estados Unidos y Cuba era preciso aceptar la existencia de dos derechos, que en nada se contraponían, sino más bien estaban vinculados y

mutuamente se apoyaban. Primero, el derecho soberano de todo pueblo y, en el caso específico, de la nación cubana, a ser el árbitro de su destino. Segundo, el derecho de la comunidad de Estados americanos, a que Cuba y cualquier Estado del Continente, excluyese la posibilidad de recurrir a la intervención de potencias extrañas para la solución de los problemas que afectaban a las naciones americanas.

A la luz de lo anterior, sostenía el Canciller panameño que era inadecuado ignorar el derecho a la libre determinación de los pueblos por el sólo hecho que un gobierno en particular inspirara "poca confianza o ninguna simpatía". En otras palabras, las actuaciones de un gobierno que no contara con el aplauso de la O.E.A., no era excusa para actos intervencionistas directos o indirectos, siempre que el ejercicio del derecho soberano del Estado en cuestión no violara los derechos de otro u otros Estados ni provocara perturbación en el orden internacional.

Por ende, era preciso identificarse con los problemas de Cuba y buscarle soluciones mediante los buenos oficios de las naciones americanas. La mediación de la O.E.A., en el conflicto entre Cuba y Estados Unidos debería estar revestida de la mayor imparcialidad y justicia. No obstante, Moreno advirtió que ningún pueblo americano necesitaba de la ayuda de potencias extrañas para resolver sus asuntos. Al mismo tiempo, no le convenía a Estados Unidos ignorar las justas reclamaciones de los pueblos de América.

Insistió Moreno que para consolidar la democracia en los países americanos y, en consecuencia, prevenir "el peligro del comunismo", era imperativo brindarle a estos pueblos los beneficios que representaban la liberación del hambre, las enfermedades y de la ignorancia. Para esto se requería un estudio minucioso de las condiciones económicas del Hemisferio, impulsar la cooperación internacional y, de manera especial, la ayuda de Estados Unidos. Pero tal apoyo no debía hacerse por generosidad o piedad, sino porque convenía a todas las naciones del Continente. Así, la cooperación

internacional en todos los órdenes tenía que estar revestida “del respeto a la dignidad nacional de todos y cada uno de los países: de los que están en capacidad de proporcionarla y de los que tengan la honrosa necesidad de recibirla”. Reiteró que en ningún caso dicha cooperación había de autorizar la intervención en los asuntos internos del país que se beneficia con ello. La ayuda económica a un país no debía entrañar el desconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos, ni del derecho permanente que estos poseían sobre sus recursos naturales.

A propósito de esto último, Moreno hizo la observación que en el caso de Panamá, su posición geográfica debía ser fuente de entrada para su desarrollo económico. Por eso constituía un acto de justicia que el Canal interoceánico, construido en territorio panameño, pasara en su totalidad a la jurisdicción soberana de la República. Tampoco Panamá podía aceptar pacientemente que continuara la injustificada discriminación en materia de salarios contra los trabajadores panameños en la Zona del Canal. Por último, Moreno presentó “ante la conciencia de América” reunida en San José, el sentimiento que hería la dignidad de la República por él representada, cual era que la bandera panameña fuese izada con regularidad en la Zona del Canal como símbolo fehaciente de la soberanía de Panamá en esa franja de territorio. La demora en dar satisfacción a esta justa reclamación era un foco de tensión en las relaciones panameño-norteamericanas “absolutamente necesario extirpar, en beneficio de la tranquilidad en el Caribe y para bien de la paz en el Continente americano”.

Retornando al tema central de la Reunión de San José, al finalizar su exposición, el Canciller de Panamá invitó a sus homólogos americanos a encontrar una solución que representara un nuevo elemento de cohesión y de esperanza para la Comunidad Internacional del Continente. Por consiguiente, debía condenarse la intromisión del comunismo en América, así como también toda pretensión soviética “de poner los pies y meter las manos en nuestro mundo ameri-

cano, libre y digno". Del mismo modo, debía condenarse toda intervención, extracontinental e intercontinental, en los asuntos internos de cada uno de los Estados americanos. Pero esa actitud, a su vez, debía estar revestida "de la serenidad y la ecuanimidad necesarias para que surja de estos escaños una fórmula que deje en pie el espíritu de solidaridad que ha estado siempre presente en la vida de relación de los pueblos de América". (541)

Digna de resaltar resulta esta política exterior de Panamá, consistente en sumarse, en gran medida, a los lineamientos trazados por Washington, pero criticando a la vez sus desatinos respecto a las relaciones entre los dos países. Así se puso de manifiesto en Caracas, como vimos, y en los sucesivos encuentros interamericanos. Por tanto, no había una sumisión ciega hacia Estados Unidos, pese al alto grado de influencia de la poderosa nación del Norte en la vida internacional de nuestra República desde 1903 en adelante.

Dentro de este contexto, Panamá suscribió la denominada "Declaración de San José", el resultado más relevante de la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En este documento se condenó enérgicamente la intervención o amenaza de la misma, aún cuando ésta fuese condicionada por una potencia extracontinental en los asuntos de las Repúblicas americanas. Más aun, se declaró que la aceptación de tal amenaza por parte de un Estado americano, ponía en peligro "la solidaridad y la seguridad americana", lo cual obligaba a la O.E.A. a desaprobársela y rechazarla con similar energía. Asimismo, se rechazó "la pretensión de las potencias sino-soviéticas de utilizar la situación política, económica o social de cualquier Estado americano, por cuanto dicha pretensión es susceptible de quebrantar la unidad continental y de poner en peligro la paz y seguridad del Hemisferio".

Hasta aquí, la "Declaración de San José" podía significar un triunfo para la diplomacia estadounidense. Pero también los países latinoamericanos se preocuparon de reafirmar, en

dicho documento, el principio de no intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro. Reiteraron, además, que cada Estado tenía el derecho “de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica, respetando los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal y, por consiguiente, que ningún Estado americano puede intervenir con el propósito de imponer a otro Estado americano sus ideologías o principios políticos, económicos o sociales”.

Ajustándose a lo acordado en la Reunión de Consulta de Santiago de Chile, la “Declaración de San José” reafirmó que el sistema interamericano era incompatible con toda forma de totalitarismo. También señaló que la Declaración sólo lograría la plenitud de sus objetivos si se ceñía a los principios enunciados en la Declaración de Chile. Proclamó, igualmente, que todos los Estados miembros de la O.E.A. tenían la obligación de someterse a la disciplina del sistema interamericano “voluntaria y libremente convenida”. Sostuvo que “la más firme garantía de su soberanía y su independencia política” provenía de la obediencia a las disposiciones de la Carta de la O.E.A.

En sus puntos finales, la “Declaración de San José” abogaba por la solución pacífica de las controversias entre los Estados partícipes de la Organización regional. Reafirmó, en definitiva, su fe en el sistema interamericano y su confianza en la O.E.A., cuyos objetivos de paz y justicia excluían toda posible agresión; al tiempo que fomentaban la solidaridad entre sus miembros, así como robustecían su colaboración y defendían su soberanía, su integridad territorial y su independencia política, máxime cuando la O.E.A. era una garantía para su evolución y desarrollo. (542)

A grandes rasgos, debemos tener presente un hecho histórico, sin precedentes en América Latina. Después que el régimen de Fidel Castro se inclinó abiertamente hacia la Unión Soviética y proclamó la nacionalización de empresas norteamericanas en Cuba, las relaciones con Estados Uni-

dos, como era lógico, se deterioraron totalmente. Por primera vez, se desafiaba la hegemonía estadounidense en el Continente americano por parte de un pequeño país tradicionalmente sujeto al imperialismo del Coloso del Norte y se rompía la separación de los bloques de poder enunciada en la Doctrina Monroe, así como la no intervención de un Estado extranjero en América. Además del bloqueo económico, a la par de medidas militares como la frustrada invasión de la Bahía de Cochinos, en 1961, el Gobierno de John F. Kennedy creó la Alianza para el Progreso, un vasto plan de ayuda socio-económica destinada a volcar millones de dólares en América Latina para así contrarrestar la influencia que podían tener en la región los cambios radicales de la revolución cubana.

A comienzos de 1961, en su discurso inaugural, el Presidente John F. Kennedy lanzó la idea de la Alianza para el Progreso, en estos términos: "A nuestras Repúblicas hermanas al Sur de nuestras fronteras le ofrecemos una garantía especial: convertir las buenas palabras en buenos hechos, en una alianza para el progreso, para ayudar a los hombres libres y a los gobiernos libres a arrojar las cadenas de la pobreza". (543) Dos meses después, el mandatario estadounidense comprometió oficialmente la cooperación de su país ante representantes de las Naciones Latinoamericanas con el propósito de "satisfacer las necesidades básicas del pueblo americano en casas, trabajo y tierras, sanidad y escuelas".(544)

Así las cosas, en agosto de 1961, el Consejo Económico y Social Interamericano de la O.E.A. llamó a una reunión de representantes de las Repúblicas americanas en Punta del Este. El objetivo fundamental era elaborar un plan específico de acción conforme a los lineamientos planteados por Kennedy. Como bien apunta un especialista en las relaciones interamericanas, el resultado de este cónclave se plasmó en dos importantes documentos, a saber: una declaración que establecía pautas para el desarrollo y el robustecimiento de las instituciones democráticas; el impulso al desarrollo

económico y social; la desaparición del analfabetismo y mejoras educativas; la garantía de salarios justos y buenas condiciones de trabajo; establecimiento de programas sanitarios; leyes de contribución y reforma agraria; lucha contra la inflación y búsqueda de la estabilidad fiscal y el apoyo a la empresa privada. El otro documento, conocido como la "Carta de Punta del Este", abogaba por la necesidad de llevar a efecto profundos cambios económicos, sociales y políticos en todos los órdenes. El propósito fundamental y de largo alcance, era el desarrollo de economías autosuficientes en Latinoamérica. Esto iría de la mano con los programas cooperativos para hacerle frente a las fluctuaciones económicas dimanadas de la tradicional dependencia hacia los mercados internacionales. Proponía, igualmente, la concertación de acuerdos de integración económica para la creación de un Mercado Común Latinoamericano. (545)

Con este trasfondo, se convocó la Octava Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, entre finales de Diciembre de 1961 y principios de enero del año siguiente. El tema central era considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que pudiesen surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana. En otras palabras, examinar la pugna entre Estados Unidos y Cuba, a la luz de la infiltración soviética en la isla.

En esa ocasión, le tocó a Galileo Solís, en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores, exponer los puntos de vista de Panamá en Punta del Este. Sin rodeos, Solís sostuvo que el único peligro extracontinental confrontado por Latinoamérica era el del comunismo. Desafortunadamente, a su criterio, respecto al "peligro comunista", parecía asomarse una grave e incauta tendencia de restarle importancia. Para demostrar que la consideración del problema con los totalitarismos no era nada nuevo, hizo un amplio recorrido de los distintos encuentros interamericanos desde la Conferencia de Buenos Aires en 1936, hasta la reciente Reunión de

Consulta de San José. Los resultados no eran halagadores y demostraban un resquebrajamiento del sistema interamericano, sobre todo en relación con las medidas que debían adoptarse para atajar la “infiltración comunista” en tiempos más cercanos. Advirtió que cuando tal peligro era lejano para América, las decisiones y declaraciones eran “precisas y enérgicas”. Pero ahora que el mismo estaba vivo en el seno de la comunidad internacional hemisférica, las respuestas resultaban “vagas, evasivas, teóricas y sin eficacia práctica”. En ese sentido, la cumbre de Punta del Este constituía una especie de prueba porque estaba en juego la existencia misma del sistema interamericano.

Se lamentó, el Canciller panameño, de las distintas tendencias que habían aparecido en el seno de dicho sistema y el hecho que las decisiones tenían que tomarse en forma unánime. Explicó, a su real saber y entender, en qué consistía el “peligro comunista” y cómo lograba hacerse de los resortes del poder. Adujo que para enfrentarse a la infiltración, era preciso no sólo elevar el nivel material de los medios económicos, sino también la educación, los valores morales y espirituales.

A este respecto, Solís exaltó el Programa de la Alianza para el Progreso que perseguía “la elevación simultánea de los niveles económicos materiales con la elevación de los niveles espirituales, morales y culturales”. Por consiguiente, representaba “el mayor esfuerzo y el mejor coordinado para inmunizar a las grandes masas populares latino-americanas contra el flagelo del comunismo, porque de este modo se podrá destruir el medio propicio en que este flagelo puede medrar”. Esto, a su entender, explicaba el beneplácito con que las naciones latinoamericanas habían recibido a la Alianza para el Progreso, porque veían en la misma “la mejor salvación para sus instituciones democráticas”. Es más, vaticinó que del éxito del Programa de Kennedy, dependería con mucho, el futuro inmediato y el rumbo que habría de seguir la América Latina en su desenvolvimiento histórico. Así, para Solís: “El novedoso programa de la Alianza para el

Progreso representa, sin duda alguna, un saludable viraje de la política de los Estados Unidos de América hacia la América Latina, tan saludable para la gran nación del Norte, como para sus hermanas al Sur del Río Grande". Estaba por verse si tal viraje se convertiría en "un paso firme definitivo y permanente" hacia la superación de todos los problemas entre Estados Unidos y vecinos del Continente.

Tal posición optimista de Solís incluía también las relaciones entre Panamá y la nación del Norte. Panamá esperaba, en consecuencia, una revisión total en las mismas para encontrar la plena satisfacción a los derechos y justos intereses de cada parte. Más aún, si estas aspiraciones panameñas resultaban defraudadas, estaba claro que la Alianza para el Progreso no podría tener éxito permanente en el resto de Latinoamérica.

Volviendo sobre el tema central de la Octava Reunión de Consulta, el Canciller de Panamá afirmó que no había nación latinoamericana que pudiese jactarse "de estar inmunizada contra el peligro comunista". Panamá, particularmente, era "blanco directo de las campañas de infiltración comunista con su secuela de tentativas de agitación y subversión" contra las cuales venía luchando con éxito. Calificó como "crimen de lesa panamericanismo" retractarse de los principios interamericanos contra el totalitarismo y, en especial, contra el comunismo internacional.

Con estas palabras, que reproducimos en toda su extensión, Solís enunció oficialmente la posición de nuestro país en torno al tema que se debatía en Punta del Este: "Panamá reafirma su fe inquebrantable en los principios y normas de la democracia representativa; reafirma su rechazo irrevocable de toda idea y de todo sistema totalitarios, sobre todo del comunismo que es enemigo irreconciliable de las libertades públicas, de las prerrogativas individuales del hombre y de los derechos humanos; reafirma su convicción de que el Continente Americano debe quedar cerrado, permanentemente a toda implantación de sistemas o regimenes comu-

nistas o de cualquier otra forma de totalitarismo; reafirma su convencimiento de que dondequiera que surjan brotes comunistas o totalitarios dentro del Continente, deben ellos ser aislados y sometidos a tratamientos que conduzcan a su desaparición; reafirma su adhesión indefectible a la más estrecha solidaridad interamericana, de modo que los problemas de cada nación se vean y sientan como problemas de todas y que todas aporten siempre su esfuerzo y su cooperación para encontrar soluciones justas a los problemas de cada una de ellas; reafirma su fe indeclinable en que la unión y la solidaridad de todas las naciones interamericanas llevará al Continente a la realización de los más altos destinos en la historia de la humanidad”.

Al finalizar su exposición, el Canciller panameño se refirió a los principios de no intervención y de la libre determinación de los pueblos. Con respecto al primero, aclaró que el mismo no se violaba si se adoptaban medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad, tal como se especificaba en la Carta de la O.E.A. y el Tratado de Río. En cuanto al segundo, resultaba claro que para que pudiese tener aplicación, se hacía necesario que los pueblos tuviesen libertad para dirigir sus destinos. Si no la tenían, la puesta en práctica del principio en mención se tornaría en el derecho de cualquier gobernante o dictador arbitrario del poder de autodeterminarse, la cual, evidentemente, no podía ser la interpretación correcta de dicho postulado. (546)

Como se recordará en la Declaración de la O.E.A. en Punta del Este, suscrita por Estados Unidos y las naciones latinoamericanas, el 31 de Diciembre de 1961 quedó de manifiesto la condena a la intromisión del comunismo en los asuntos internos de los países del Continente. Entre otras cosas, se indicó que el Gobierno de Cuba se identificaba con los principios de la ideología marxista-leninista y había establecido “un régimen político y social fundado en esta doctrina” y aceptaba “la ayuda militar de las potencias comunistas extracontinentales, e inclusive la amenaza de intervención armada de la Unión Soviética”. Más aún, se afirmó que las

vinculaciones del Gobierno cubano con los países del bloque chino-soviético eran “ostensiblemente incompatibles con los principios y normas que rigen el entorno regional y en especial el de la seguridad colectiva establecido por la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”. En consecuencia, se declaró que Cuba se había colocado “voluntariamente fuera del sistema interamericano” y su situación requería “la más continua vigilancia por parte de los países miembros de la O.E.A. que deberían informar al Consejo de “todo hecho o situación capaz de poner en peligro la paz y seguridad del Continente”.

En síntesis, en Punta del Este, se resolvió que la adhesión de cualquier miembro de la O.E.A. al marxismo-leninismo iba contra el sistema interamericano y que “el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio”. El Gobierno de Cuba se había identificado con aquella ideología y, en consecuencia, era “incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano”. Tal situación, por ende, excluía al régimen de Fidel Castro de la organización regional. (547) Parecía que al fin Estados Unidos había logrado superar los escollos que, a lo largo de los encuentros interamericanos, le salían al paso, en su enfrentamiento con la revolución cubana.

Al año siguiente, en octubre de 1962, la subordinación del bloque de naciones latinoamericanas respecto a la política exterior de Estados Unidos, quedó nuevamente de manifiesto cuando se suscitó la crisis provocada por el emplazamiento de misiles soviéticos en Cuba. Washington, invocando el Tratado de Río, instó a una reunión urgente del Consejo de la O.E.A. Este, constituido en Órgano de Consulta provisional, recomendó el desmantelamiento del sistema ofensivo de la U.R.S.S. levantado en Cuba y apoyó las medidas que adoptara Estados Unidos para impedir nuevos envíos de material bélico. Incluso, algunas Repúblicas latinoamericanas se sumaron a las fuerzas navales norteameri-

canas que establecieron el bloqueo, mientras otras ofrecieron enviar tropas y la utilización de sus bases territoriales.

Cuando Krushchev convino en dismantelar los emplazamientos nucleares y otros elementos de guerra, a cambio de la suspensión del cerco a Cuba y el compromiso de Estados Unidos de no invadir la isla, se encomendó a una misión de la O.N.U. para comprobar sobre el terreno la promesa del Premier Soviético. La misma no pudo realizarse ante la negativa de Castro a cualquier supervisión internacional. De hecho, continuó la estrecha colaboración entre la U.R.S.S. y Cuba, razón por la que el boicot económico estadounidense no surtió el efecto esperado de la caída del régimen castrista. Es más, no sólo un buen número de naciones europeas prosiguieron comerciando con Cuba, sino también algunos países latinoamericanos como Brasil, México, Chile, Bolivia y Uruguay mantuvieron sus relaciones diplomáticas con el Gobierno comunista de La Habana. (548)

En otro orden de cosas, cabe mencionar que, en virtud de la Resolución LXIV de la Conferencia de Caracas, se dispuso la celebración de la XI Conferencia Interamericana en Quito, durante el transcurso de 1960. No obstante, la misma se aplazó en varias oportunidades. En cambio, del 5 al 13 de septiembre de ese año, se llevó a cabo en Bogotá el tercer período de sesiones de la Comisión Especial del Consejo Interamericano Económico y Social (C.I.E.S.), para estudiar las medidas de cooperación económica interamericana. El resultado más sobresaliente de este encuentro fue la aprobación, el 6 de Octubre, del "Acta de Bogotá". Por otro lado, a finales de 1960, se realizó en Washington la Reunión Especial de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel para fortalecer al C.I.E.S. A la misma asistieron delegados de veinte países americanos y las recomendaciones finales fueron adoptadas por el Consejo de la O.E.A. Asimismo, en agosto de 1961, se celebró en Punta del Este, la Reunión Extraordinaria del C.I.E.S. a nivel Ministerial. En todos y cada uno de estos encuentros interamericanos estuvieron presentes delegados de Panamá. (549)

## **6. Actuación de la O.E.A. durante la crisis entre Panamá y Estados Unidos en 1964.**

Horas después de iniciarse la brutal agresión de las fuerzas armadas de Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal contra el pueblo panameño, el 9 de enero de 1964 el Ministro de Relaciones Exteriores Galileo Solís envió un cablegrama al Presidente del Consejo de la O.E.A., Juan Bautista Lavalle, para que, en vista de la gravedad y urgencia de la situación, se sirviera reunir de inmediato al Organismo de Consulta. Se haría lo anterior, de conformidad con lo dispuesto con los Artículos 6 y 9 del T.I.A.R. a fin de acordar las medidas destinadas a contener la agresión, así como para mantener la paz y la seguridad del Continente. (550)

Mientras la Comisión Interamericana de Paz —formada por Argentina, Colombia, República Dominicana y Venezuela— actuó como mediadora en el conflicto, la solicitud del Gobierno de Panamá al Consejo de la O.E.A. se mantuvo en suspenso. Pero al no tener éxito las gestiones de dicha Comisión, por conducto del Embajador representante en el Organismo regional, Miguel J. Moreno Jr., Panamá, el 29 de enero, reiteró su petición de convocatoria para una reunión urgente de los Ministros de Relaciones Exteriores del Hemisferio. En esta ocasión, el Gobierno de Roberto F. Chiari, no sólo pidió se adoptaran medidas para asegurar el mantenimiento de la paz y garantizar que no se repitieran los actos de agresión, sino también lograr que el Gobierno estadounidense pagara indemnizaciones por los daños y perjuicios ocasionados a la República.

A raíz de la solicitud presentada por Panamá, el Consejo de la O.E.A., celebró dos sesiones extraordinarias, el 31 de enero y el 4 de febrero. En la primera fecha indicada, Miguel J. Moreno Jr. efectuó un detallado recuento de los actos de agresión del ejército norteamericano, cuyo saldo trágico ascendía a 21 muertos y más de 200 heridos. A ello se añadió el cierre del Puente de las Américas y la Carretera Transistmica, lo que implicó una flagrante violación a la soberanía

territorial de la República. Nada justificaba semejante proceder. Más aún, señaló: "...Panamá ha demostrado a través de 60 años de relaciones con los Estados Unidos, por razón del Canal, su buena fe, su lealtad para con el aliado que ocupa esa franja de su territorio que se denomina Zona del Canal. Panamá ha defendido sus derechos, respetando siempre el principio superior de la solidaridad continental. Ningún país del mundo, ningún país de América, puede tener mejores pruebas de nuestra lealtad a ese principio, que los Estados Unidos. A pesar de nuestras diferencias en el campo de nuestras relaciones no ha podido señalarse de parte de un panameño un acto de sabotaje en la Zona del Canal. No hemos vacilado nunca en la defensa de nuestros derechos, pero lo hemos hecho dignamente y sin posiciones mezquinas. Ya comprenderá la América entera lo que significa para Panamá que a su conducta de aliada y amiga se le haya correspondido con una agresión sin justificación alguna; que la reclamación de sus derechos haya encontrado como respuesta la voz de la metralla. Los pueblos de América no pueden dejar de considerar el pago que Panamá ha recibido por su lealtad y por su amistad sincera para los Estados Unidos de América".

Observó Moreno que lo que pudo haberse solucionado por medios policiales había dado origen "a un exagerado despliegue de poderío militar por parte de una Gran Potencia, que hizo alarde de su fuerza ante un pueblo inerme". Los estudiantes panameños sólo pretendían que el pabellón nacional ondeara en un territorio perteneciente a la República. Su movimiento había sido de reacción espontánea ante la noticia de que los estudiantes del Colegio Superior de Balboa izaron la bandera de Estados Unidos y no hicieron lo mismo con el emblema de Panamá. Al intentar los estudiantes panameños que en dicho colegio se cumpliera con lo acordado por los dos gobiernos en enero de 1963, se encontraron con la soberbia de la población de emigrados, a la que llamaban zoneítas, la cual se creía superior a los panameños oscuros de piel, y que en casa ajena, querían tener más derechos de los que ya le habían sido concedidos. Peor aún,

tal soberbia fue respaldada por el ejército con el uso de la fuerza.

Moreno advirtió que la agresión armada no podía considerarse como un acto irreflexivo o precipitado el cual debía imputársele a la soldadesca irresponsable. De haber sido así, no se habría llegado a los extremos denunciados ni podía haber causado las víctimas que causó. Estaba claro que los policías y soldados obedecieron órdenes superiores para continuar la represión, una vez ésta se inició. De allí que los daños y las muertes que resultaron durante los luctuosos sucesos del 9 y 10 de enero, eran responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos.

“Lo que Panamá presenta ante ustedes es la causa de la justicia”, señaló Moreno. Y a renglón seguido apuntó: “Esperamos que el veredicto de América le haga honor a su condición de Continente de la libertad y la justicia. El Continente americano es una fuerza de balance en la política internacional; pero para mantener esa condición enaltecedora es necesario que se haga justicia en su propio suelo. La agresión (...) no puede ser instituida como medio de silenciar las justas reclamaciones de los pueblos. El pueblo de Panamá ha demostrado que no está dispuesto a resignarse con la injusticia, y que no aceptará que se acalle su voz con el fuego de las metralas. Para que esto suceda, sería necesario que desapareciera la nación panameña”.

Sostenía Moreno que el caso de Panamá era el caso de América. No era concebible que el Panamericanismo, cuya cuna era el Istmo, pereciera para darle paso a la institución de la fuerza como instrumento de política internacional. Era preocupante para Panamá que las relaciones con Estados Unidos tuviesen como fundamento las medidas coercitivas. Esto no sería tolerable para América y el Mundo. Por eso, la experiencia dolorosa sufrida por Panamá en los primeros días de enero de 1964, constituía una advertencia para la O.E.A. En consecuencia, si a esta República no se le hacía justicia, era de temer que la fe y la esperanza de los pueblos

latinoamericanos se derrumbara totalmente perjudicando la convivencia pacífica en América. Añadía, con mucha lógica: "Lo ocurrido en Panamá debe incitar a la meditación sobre el futuro de la solidaridad continental. Si es la fuerza la que va a regir en lo futuro, las soluciones de los conflictos que puedan surgir en nuestros países y los Estados Unidos, habremos sepultado para siempre el sistema jurídico americano que representa un patrimonio valioso para la comunidad continental. Pensemos que las instituciones del Derecho Internacional Americano constituyen la defensa de la América débil. Su justa aplicación en el caso de Panamá ha de robustecerlas".

Con el uso de la fuerza —dijo Moreno— Estados Unidos contravino el Tratado de Asistencia Recíproca. Peor aún, las fuerzas armadas norteamericanas permanecían en actitud de alerta para reprimir al pueblo de Panamá en el ejercicio de sus derechos. Por tanto, la agresión no había cesado, sino que estaba latente y saldría a la superficie tan pronto como los panameños exigieran el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en la República. ¿Podían los países latinoamericanos abandonar a Panamá en esta situación? Moreno reiteraba su llamado de solidaridad a los países hermanos de América para que condenaran el ataque perpetrado por las fuerzas armadas estadounidenses contra Panamá. De su actitud dependería la suerte que correría el principio de la igualdad soberana de los Estados grandes y pequeños, débiles y poderosos.

Por último, Moreno hizo la advertencia sobre la posible tergiversación de los hechos, esto es, que el ejército norteamericano apareciera como el agredido o que actuó en legítima defensa. Lo cierto era que nadie en el mundo lo creería. Bastaba con tener presente que Panamá ni siquiera tenía ejército y, por consiguiente, no estaba en capacidad de agredir militarmente a Estados Unidos, ni a ningún otro país grande o pequeño. Tampoco era posible que los estudiantes, "con piedras recogidas en el momento, al borde del camino, logran atemorizar a la mayor potencia del mundo, hasta

obligarla a tomar medida alguna más allá de las normales de Policía para restablecer el orden público y mantener la tranquilidad social". No obstante, no había "nada más peligroso que un pueblo chico acorralado, sobre todo cuando ese pueblo es noble y es patriota y cuando su acción está movida por la voluntad heroica de defender sus derechos". (551)

En verdad, nos detuvimos extensamente en esta participación del Embajador Moreno en la O.E.A., porque demuestra a plenitud la posición patriótica asumida por el Gobierno de Roberto F. Chiari ante las medidas de fuerza empleadas por Estados Unidos. Apenas si es necesario recordar que, tras los trágicos sucesos de enero de 1964, por primera vez en su historia, Panamá rompió relaciones diplomáticas con la poderosa nación del Norte. Ya vimos, por otra parte, las denuncias que se elevaron ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De momento, en virtud de un Proyecto de Resolución presentado por el Embajador Moreno, la O.E.A. acordó convocar, constituirse y actuar provisionalmente como Organo de Consulta, de acuerdo con lo dispuesto en el T.I.A.R., al igual que informar al Consejo de Seguridad de la O.N.U. el texto de la decisión adoptada. En tal condición, el Consejo de la O.E.A., en la sesión formal del 7 de febrero, aprobó por 15 votos a favor, ninguno en contra y las abstenciones de Colombia y Chile, una Resolución en base al Artículo 4 de la Carta de la Organización, los principios enumerados en el T.I.A.R. y el Acta de Chapultepec, así como las manifestaciones de los representantes de Panamá y Estados Unidos, para que los trágicos sucesos del 9 y 10 de enero fuesen objeto de amplia investigación. En dicho documento se exhortaba a ambos Gobiernos a abstenerse de ejecutar ningún acto que pudiera tener como consecuencia el quebrantamiento de la paz en Panamá. Se creaba, al mismo tiempo, una Comisión General integrada por todos los miembros del Consejo actuando provisionalmente como Organo de Consulta, con excepción de los representantes de las partes en conflicto.

Respecto a las atribuciones de la citada Comisión General, éstas serían las siguientes: investigar plenamente y de inmediato los hechos ocurridos en Panamá los días 9, 10 y siguientes de enero, a la vez que rendiría al Órgano de Consulta el informe pertinente y sobre los esfuerzos desplegados por los Gobiernos de Estados Unidos y Panamá durante los días subsiguientes para encontrarle solución al conflicto. Del mismo modo, propondría a las partes en disputa procedimientos destinados a garantizar que no se quebrantaría la paz, mientras se estuviera tratando de hallar la salida adecuada. Igualmente, la Comisión, teniendo en cuenta las causas de la controversia, debería auxiliar a los países involucrados en su búsqueda de una solución justa. Sobre el particular, también elevaría el correspondiente informe al Órgano de Consulta. Tenía, además, facultades para crear las comisiones especiales que estimara necesarias para el cumplimiento de su cometido. Finalmente, el Consejo de la O.E.A. pedía a los Gobiernos americanos y al Secretario General de la Organización que brindara amplia cooperación a fin de facilitar los trabajos de la Comisión General. (552)

Para dar cumplimiento a los tres primeros objetivos de la anterior Resolución, la Comisión General, el 8 de febrero, designó una Comisión que debía trasladarse a Panamá. La misma estuvo integrada por los Embajadores, Juan Plate, del Paraguay, quien la presidió; Ilmar Penna Marinho, de Brasil; Vicente Sánchez Gavito, de México; Emilio N. Oribe, de Uruguay y Gonzalo J. Facio, de Costa Rica. Dos días después, la mencionada Comisión arribó a Panamá y de inmediato celebró una conferencia de prensa dando a conocer los propósitos de su misión.

Ciertamente, la Comisión aludida realizó un trabajo minucioso y, para tal efecto, se reunió tanto con altos funcionarios del Gobierno de Roberto F. Chiari como con autoridades civiles y militares de la Zona del Canal, entre éstas, el General Andrew P. O'Meara, Jefe del Ejército en el Área del Caribe y quien dirigió las operaciones militares los días 9, 10 y 11 de enero; el General Robert J. Fleming Jr., Gobernador de la

Zona del Canal, y el Coronel David S. Parker, Vice-Gobernador de este territorio. A su vez, los miembros de la Comisión, en tanto que se ocupaban de la investigación de los hechos denunciados por Panamá, efectuaron gestiones con el propósito de encontrar alguna fórmula conciliadora que posibilitara el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la apertura de negociaciones para resolver los problemas pendientes entre Panamá y Estados Unidos. Pero en esta tarea, la Comisión tropezó con un escollo entonces insalvable y que había hecho fracasar a la anterior Comisión Interamericana de Paz, a saber: mientras Panamá insistía en abrir negociaciones con el objetivo de encontrar las soluciones factibles, Estados Unidos se aferraba a admitir únicamente discusiones. (553)

Debemos recordar que el Gobierno de Panamá, el 4 de febrero de 1964, presentó a la delegación de la Comisión General del Consejo de la O.E.A. una narración exhaustiva de los sucesos del 9, 10 y 11 de enero, cuyo texto reproducimos en la Antología de este estudio. A pesar de haberse compenetrado en detalle de los hechos, la labor de la citada Comisión no pasó de las buenas intenciones, ante todo por el obstáculo arriba señalado. En vista de este fracaso, decidió trasladarse a Washington para proseguir su labor conciliadora.

Tras una serie de conversaciones, la Delegación Especial entonces representada por el Presidente de la Comisión General del Consejo de la O.E.A., encontró una luz en el camino, cuando el 12 de marzo de 1964, los representantes de los Gobiernos de Panamá y Estados Unidos dieron a conocer su aceptación al texto de una Declaración Conjunta en español e inglés. En la misma, se indicaba que las partes en discordia convenían en "restablecer relaciones diplomáticas a la brevedad posible para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto relativas al Canal de Panamá y para tratar de resolver otros problemas existentes entre ellos, sin limitaciones o precondiciones de ninguna especie". Dicho documento también señalaba que, dentro de los 30 días

siguientes al restablecimiento de las relaciones diplomáticas, ambos Gobiernos nombrarían “Embajadores Especiales con poderes suficientes para llevar a cabo discusiones y negociaciones con el objeto de llegar a un Convenio justo y equitativo que elimine las antedichas causas de conflicto y resuelva los demás problemas referidos”. Estaba claro que cualesquiera convenios que resultaran estarían sujetos a los procedimientos constitucionales de cada país.(554)

A pesar de este documento, pronto surgieron problemas con motivo de la redacción de sendas declaraciones que habian de hacer los Presidentes de Panamá y Estados Unidos respecto al Convenio acordado. En efecto, el 16 de marzo, el Presidente Lyndon B. Johnson, en un discurso que pronunció en la sesión especial de la O.E.A., convocada para inaugurar la Comisión Interamericana de la Alianza para el Progreso, afirmó que en las diferencias con Panamá, la posición de Estados Unidos, “es clara y lo ha sido desde el primer momento en que nos enteramos de los disturbios (de enero de 1964). Los Representantes de los Estados Unidos se reunirán con los de Panamá en cualquier momento, en cualquier lugar, para discutir cualquier punto, para trabajar juntos, para cooperar mutuamente, para someter a análisis las cuestiones, para estudiar y considerar todos los problemas comunes, para un recíproco intercambio de opiniones, anhelos y preocupaciones, y para encaminarnos a soluciones que sean justas y equitativas, sin tener en cuenta la magnitud, la fuerza o la riqueza de las dos naciones”.

Pero, acto seguido, Johnson aclaró que Estados Unidos no pedía a Panamá que aceptara condiciones previas antes de reunirse. Tampoco el Gobierno norteamericano intentaba aceptar ninguna. Tal tarea no podía iniciarse, hasta tanto no se reanudaran las relaciones diplomáticas. Pero Estados Unidos estaba dispuesto a ello, si tal era la posición de Panamá. Y advirtió: “Hasta este momento, no creo que haya habido un verdadero entendimiento entre los Presidentes de los dos países”. Es más, sostuvo que en los informes de prensa se indicaba que el Gobierno de Panamá entendía que

el texto en estudio obligaba a Estados Unidos "a revisar y redactar de nuevo el Tratado de 1903". Sobre este punto, Johnson enfáticamente expresó: "No nos hemos comprometido a tal cosa y no pensaríamos hacerlo hasta que se reanuden las relaciones diplomáticas y a menos que se llegue a un arreglo justo y satisfactorio". (555)

Tales declaraciones del mandatario norteamericano produjeron consternación en las altas esferas de la O.E.A. y el mismo día en que aparecieron, el Presidente Roberto F. Chiari comunicó al Embajador Miguel J. Moreno Jr. que el Gobierno consideraba que el texto de la Declaración Conjunta era claro y preciso. Manifestaba, asimismo, su disposición a cumplir lo convenido en dicho documento, tan pronto como el Gobierno de Estados Unidos manifestara, a su vez, que estaba dispuesto a cumplirlo. En vista de que las palabras del Presidente Johnson implicaban una desautorización a su representante en la O.E.A., el Presidente de Panamá, por su parte, daba su consentimiento al texto de la aludida Declaración Conjunta. (556)

Se dio inicio así a una nueva ronda de negociaciones en la que participaron el Embajador Juan Bautista Lavalle, Presidente del Consejo de la O.E.A., y los Embajadores de Estados Unidos y Panamá ante esa organización, Ellsworth Bunker y Miguel J. Moreno Jr., respectivamente. Se alcanzó el éxito esperado cuando, el 23 de marzo, en otras declaraciones, el Presidente Johnson resaltó las estrechas relaciones históricas entre Panamá y Estados Unidos por razón del Canal interoceánico. Destacó, igualmente, la colaboración prestada por Panamá durante la Segunda Guerra Mundial. Puntualizó, además: "Estamos plenamente conscientes de que las demandas que hace el Gobierno de Panamá y la mayoría del pueblo panameño no surgen de malicia o del odio hacia los Estados Unidos de América. Es, por lo tanto, nuestra obligación, como aliados y compañeros, la de reexaminar estas demandas y satisfacerlas, cuando el satisfacerlas sea tanto justo como posible".

Esta vez, Johnson se mostró dispuesto a negociar a nivel de Embajadores y representantes especiales. A estos se le encomendaría la responsabilidad de buscar una solución que reconociera “las demandas razonables de Panamá y proteja los intereses de todas las naciones americanas en el Canal. Aún no podía determinarse, antes de las reuniones, la mejor manera de arribar a dicho arreglo. Sin embargo, las instrucciones que recibirían los representantes del Gobierno norteamericano, no impedirían ninguna solución que fuese “justa y se sujete a los procesos constitucionales pertinentes” de los dos gobiernos.

Johnson abrigaba la esperanza que sobre esta base se podía comenzar a resolver los problemas mutuos para así avanzar “al encuentro de los verdaderos enemigos de este hemisferio: el hambre y la ignorancia, la enfermedad y la injusticia”. Tenía la certeza que el Presidente Chiari compartía estos puntos de vista, porque a pesar de los desacuerdos de criterios, “los valores e intereses comunes que nos unen son muchos más fuertes y más duraderos que las diferencias que hoy nos dividen”. (557)

Si bien el Presidente de Panamá el 29 de marzo, expresó que en muchos aspectos las apreciaciones de su homólogo norteamericano eran constructivas y ambos países se encontraban vinculados “muy de cerca por el común interés de la vía interoceánica”, tal como había quedado en evidencia durante las dos grandes guerras mundiales, no era menos cierto que ambas Naciones habían tenido “serias dificultades debido a las cláusulas contractuales existentes desde 1903 que lesionan la dignidad de Panamá”. Anotó que si el Canal exigía la convivencia sincera de panameños y norteamericanos, y si para las dos naciones implicaba derechos y deberes, no alcanzaba a comprender porque se eludía “la necesidad de ir al fondo de la cuestión para erradicar las causas del conflicto, sin precondiciones ni limitaciones, animados ambos Gobiernos por el deseo de solucionar, una vez por todas, las diferencias y los problemas que afectan las relaciones

amistosas y sinceras que deben y tienen que prevalecer entre ambos pueblos, precisamente por la existencia del Canal..."

Chiari reconocía el acierto de las declaraciones de Johnson, en el sentido de que no había malicia ni odio en los reclamos de Panamá, porque eran justos y sinceros. Si el mandatario estadounidense se mostraba dispuesto a restablecer las relaciones diplomáticas y designar representantes especiales para solucionar las divergencias, el Presidente de Panamá se adhería a ello, si tal iniciativa conducía a un convenio justo y equitativo. De allí que reiterara su apoyo a la fórmula anunciada por la O.E.A. Se llegaría así "a una solución clara, a una definición precisa de las obligaciones y de los derechos de las dos Naciones, para resolver de esta forma todos sus problemas y diferencias", lo cual traería consigo "un clima de sincera y estrecha convivencia, indispensable para la seguridad continental, y la estabilidad del sistema democrático". Mientras esto ocurría y se llenaban los respectivos trámites constitucionales, resultaba obvio que cada parte cumpliría sus deberes y obligaciones destinadas

de la Delegación de la Comisión General del Organo de Consulta, los representantes de ambos Gobiernos habían acordado:

- “1. Restablecer relaciones diplomáticas;
2. Designar sin demora Embajadores Especiales con poderes suficientes para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase;
3. En consecuencia, los Embajadores designados iniciarían de inmediato los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país”. (559)

Esta Declaración, escrita en español e inglés, constituyó el punto culminante de la participación de la O.E.A. en el conflicto que se suscitó entre Panamá y Estados Unidos a raíz de los sangrientos sucesos de enero de 1964. No obstante, todavía quedó pendiente ante el Consejo de la O.E.A., la denuncia de agresión presentada por Panamá ante el Organismo regional, así como la solicitud de convocatoria del Organo de Consulta en aplicación del T.I.A.R.(560) De todos modos, la Declaración Moreno-Bunker marcó un hito en el devenir de las relaciones de Panamá con Estados Unidos por razón del Canal interoceánico. En adelante, la República estaría en capacidad de exigir la abrogación del nefasto Tratado Hay-Bunau-Varilla y dar inicio a las negociaciones de otro pacto bajo condiciones más justas y equitativas, cuya ratificación dependería de los procedimientos constitucionales de cada parte. Nunca más, el Gobierno estadounidense podía invocar la lesiva Convención del Canal Istmico de 1903 para llegar a un entendimiento con la pequeña República istmeña. Desafortunadamente, como veremos, los objetivos básicos de la mencionada Declaración no se lograron plenamente en los posteriores arreglos con el poderoso imperio del Norte.

## 7. Nuevos encuentros interamericanos: de Caracas a Punta del Este.

A principios de noviembre de 1963, fue descubierto en las costas venezolanas un cuantioso cargamento de armas procedente de Cuba. El Representante de Venezuela ante el Consejo de la O.E.A., Enrique Tejera París, solicitó, días después, al Presidente de este Organismo, la convocatoria inmediata del Organo de Consulta, de conformidad con el Artículo 6 del T.I.A.R. El Gobierno venezolano pidió se consideraran las medidas que debían adoptarse "frente a los actos de intervención y agresión del Gobierno de Cuba que afectan la integridad territorial y la soberanía de Venezuela, así como la vigencia de sus instituciones democráticas".

Ante la solicitud del Representante de Venezuela, el Consejo de la O.E.A. aprobó una resolución mediante la cual convocó al Organo de Consulta y, una vez constituido éste, designó la Comisión que se encargaría de investigar la denuncia *in situ*. La misma estuvo integrada por el Embajador Rodolfo A. Weidman, de Argentina, quien la presidió; Alfredo Vásquez Carrizosa, de Colombia; Gonzalo J. Facio, de Costa Rica; Félix Polleri Carrió, de Uruguay, y el Representante de Estados Unidos, Ward P. Allen. El 18 de febrero de 1964, esta Comisión rindió su informe indicando que la República de Venezuela había sido objeto de "una serie de actos auspiciados y dirigidos por el Gobierno de Cuba, encaminados a subvertir sus instituciones y a derrocar al Gobierno democrático de Venezuela por medio del terrorismo, sabotaje, asaltos y guerrillas". Añadía que formaba parte de esta política de agresión, "la campaña de propaganda sistemática y hostil, realizada por órganos de difusión que están bajo el control del Gobierno de Cuba". En ésta se incitaba al pueblo venezolano a la rebelión y, a la vez, se le daba apoyo directo a los movimientos subversivos. Además de lo anterior, también se suministraba fondos y se adoctrinaba en Cuba a numerosos venezolanos, quienes posteriormente retornaban a su país para actuar en movimientos de desestabilización del Gobierno. Por ende, el cargamento de

armas descubierto en la Península de Paraguaná, constituía una prueba evidente de la intervención del régimen de Fidel Castro en Venezuela . (561)

Como resultado del informe aludido, el Consejo de la O.E.A., en su condición de Organo de Consulta Provisional, acordó, en sesión celebrada el 26 de junio de 1964, convocar a la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar al mes siguiente en el Palacio de la Unión Panamericana, en Washington.

A la sazón, le correspondió al Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Galileo Solís, presidir la delegación de Panamá, que también estuvo integrada por Humberto Calamari, Arturo Morgan Morales, Eloy Benedetti, Miguel A. Corro y Henrique Kourany, entre otros.

Bajo el título: "Aplicación de medidas al actual Gobierno de Cuba", la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Resolución basándose en el Proyecto presentado por las delegaciones de Colombia, Costa Rica y Panamá. El considerando del citado documento seguía, al pie de la letra, el informe de la Comisión Especial, esto es que la República de Venezuela había sido "objeto de una serie de actos auspiciados y dirigidos por el Gobierno de Cuba encaminados abiertamente a subvertir sus instituciones y derrocar al Gobierno democrático de Venezuela por medio del terrorismo, sabotaje, asaltos y guerrillas." Además que los referidos actos, pugnaban con "los principios y propósitos del sistema interamericano".

En virtud de lo anterior, por amplia mayoría, se aprobó declarar, en primer término, que los hechos comprobados constituían "una agresión y una intervención por parte del Gobierno de Cuba en los asuntos internos de Venezuela". lo cual afectaba a todos los Estados miembros. En consecuencia, se acordó que los Gobiernos de los Estados americanos no mantuvieran relaciones diplomáticas ni consulares con el Gobierno de la Habana. Del mismo modo interrumpirían

todo intercambio comercial, directo o indirecto, con el régimen de Castro, excepto los alimentos, medicinas y equipo médico. A la vez, suspenderían todo transporte marítimo, salvo el necesario por razones humanitarias. No obstante, se facultaba al Consejo de la O.E.A. para que, mediante el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, dejara sin efecto las medidas adoptadas, una vez que el Gobierno de Cuba hubiese dejado de constituir un peligro para la paz y seguridad del Continente. Pero, a renglón seguido, se advertía al régimen castrista que “de persistir en la realización de actos que revistan características de agresión e intervención contra uno o más de los Estados miembros de la Organización, estos preservarían sus derechos esenciales de naciones soberanas, mediante el uso de la legítima defensa en forma individual o colectiva, la cual podía llegar hasta el empleo de la fuerza armada, mientras el Organó de Consulta no tome las medidas que garanticen la paz y la seguridad continentales”.

Se instaba, por último, en la Resolución aludida, a los Estados no miembros de la O.E.A., que simpatizaban con los ideales del sistema interamericano, para que examinaran la posibilidad de demostrar su solidaridad en el logro efectivo de los propósitos enunciados. Igualmente, se instruía al Secretario General de la O.E.A. a transmitir el texto del documento aprobado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Artículo 54 de la Carta de la O.N.U. Al someterse la Resolución citada a la votación global, fue aprobada por 15 votos afirmativos; en tanto que México, Bolivia, Chile y Uruguay se pronunciaron de manera negativa y no hubo abstenciones.(562)

Tal como lo había hecho en exposiciones anteriores ante la Reunión Consultiva de la O.E.A. Galileo Solís efectuó un minucioso balance sobre la evolución de los encuentros de los Ministros de Relaciones Exteriores del Continente, desde 1936 a la fecha. Se detuvo en el análisis de lo que significaban los actos de intervención y agresión, a la luz del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y se adhirió al

informe presentado por la Comisión investigadora en el caso de Venezuela.

Afirmó el Canciller que Panamá cumpliría con absoluta fidelidad lo que le correspondería respecto al T.I.A.R. o bajo cualesquiera otros tratados o instrumentos del sistema regional y donde quiera que se produjese el caso de agresión armada o no. Por eso, Panamá estaba ahora con Venezuela y por esto estaría también "con cualquier otra hermana del Continente que sea víctima de agresiones que caigan bajo los claros compromisos de solidaridad continental colectiva establecidos en los pactos del sistema regional interamericano".

Para Galileo Solís la agresión del Gobierno de Cuba contra Venezuela, no era sino "el aviso o preludio de agresiones similares de que pueden ser víctimas otras naciones del Continente, aún aquellas que piensan que están libres todavía de tal peligro, porque la consigna comunista es la destrucción del sistema de la democracia representativa que es la base de nuestro sistema regional y los enemigos de este sistema pueden asestar sus golpes, en todo momento, donde crean que han de tener éxitos más rápidos o causar resultados más espectaculares o desconcertantes".

Era conveniente, añadía Solís, mantener la solidez del sistema interamericano, porque esto equivalía a preservar los gobiernos democráticos. Aclaró que al hacer suya la causa de Venezuela y defenderla como causa propia, Panamá no buscaba alentar o provocar divisiones, disensiones o distanciamientos en el seno de la gran familia interamericana. Todo lo contrario, miraría con aprehensión si esto sucedía y no escatimaría esfuerzo, cooperación o servicio alguno que pudiesen llevar a entendimientos que, "haciendo plena justicia a Venezuela dentro de los Tratados vigentes y contribuyendo a liberar a todas las hermanas del Continente de la agresión y de la infiltración comunista, mantengan incólumes los vínculos de solidaridad fraternal americana". Así, por encima de las diferencias momentáneas de opinión,

debía prevalecer la cohesión de la hermandad continental. De esta última dependía “el porvenir, el progreso y la felicidad de todos los pueblos americanos”.(563)

A finales de 1964, tuvo lugar la Primera Conferencia Interamericana Extraordinaria que se convocó para resolver el problema de la admisión de nuevos miembros a la O.E.A., específicamente las antiguas posesiones, recién emancipadas, del Reino Unido de la Gran Bretaña en el Hemisferio Occidental. Designado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, asistió a dicha cumbre Humberto Calamari. Formaron parte de la Delegación Frank Morrice, Representante Alterno de Panamá en el Consejo de la O.E.A.; Miguel A. Corro, Cónsul General en Washington, y otros.

En esta oportunidad, el Representante de nuestro país, propuso que como la admisión de nuevos miembros, especialmente aquellos Estados consituídos en territorios que habían estado sujetos al régimen colonial, no se contemplaba en la Carta de la O.E.A., debía incluirse un Protocolo adicional como solución jurídica al problema. No obstante que varias delegaciones apoyaron la tesis panameña, la Conferencia se pronunció en favor de una Resolución estableciendo las condiciones y requisitos necesarios para la incorporación de los nuevos Estados al seno de la O.E.A. Tal Resolución pasó a conocerse con el nombre de Acta de Washington.(564)

Si la opinión pública mundial, en enero de 1964, se conmovió ante la sangrienta represión del ejército estadounidense contra el inermes pueblo panameño, la cruenta intervención de los infantes de marina en Santo Domingo, en abril del año siguiente, revivió tiempos que ya se creían superados en las relaciones del Imperio del Norte con sus vecinos latinoamericanos. Tal acto representó el retorno a la política del “big stick” antaño esgrimida por Theodore Roosevelt.

Tras el derrocamiento del Gobierno Constitucional del líder popular reformista Juan Bosch, acaecido el 25 de septiembre de 1963, a sólo seis meses de su mandato, la Junta Militar que le sucedió tuvo que enfrentarse a la repulsa popular y al boicot militar y económico del Gobierno de Estados Unidos. Pronto esta actitud de Washington varió con el ascenso de Lyndon B. Johnson a la Casa Blanca. Los militares golpistas se comprometieron a convocar elecciones en 1965 y dieron paso a una Junta Civil presidida por Donald Reid Cabral. Pero el descontento en todos los niveles fue en aumento y, en abril de 1965, el Coronel Francisco Camaño Deñó encabezó una sublevación armada y las calles de Santo Domingo se convirtieron en escenario de una enconada guerra civil. So pretexto de proteger las vidas y propiedades de los ciudadanos norteamericanos en la isla, la administración de Lyndon B. Johnson envió fuerzas de apoyo al tambaleante régimen de Reid Cabral. En la acción participaron más de 20,000 hombres y sólo después de esta medida coercitiva, Washington apeló a la O.E.A. para que examinara la conflictiva situación de la República Dominicana.(565) La solicitud formal, no obstante, fue hecha por el Gobierno de Chile.

Así, con el temario centrado en “la grave situación creada por la lucha armada en el República Dominicana”, se celebró en la Sede la Unión Panamericana, en Washington, a principios de mayo, la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Merecen destacarse, por el cinismo que entrañaba, las palabras que pronunció el Delegado de Estados Unidos Ellsworth Bunker, en la sesión inaugural de la cumbre: “las fuerzas norteamericanas han sido enviadas a la República Dominicana con el propósito netamente humanitario de salvar vidas y en modo alguno ello involucra violación a los principios de no intervención”. La verdad era que la administración de Johnson temía que la anarquía política en Santo Domingo desembocara en la toma del poder por los comunistas. Acusaciones en este sentido, hizo la delegación norteamericana en el seno de la O.E.A. a fin de justificar la intervención armada.