

Aunque Estados Unidos abogó por el establecimiento de una fuerza interamericana de paz, la propuesta fue recibida con frialdad por los delegados de las naciones latinoamericanas asistentes a la Décima Reunión Consultiva. Pese a la diversidad de opiniones expresadas, la sugerencia estadounidense logró obtener el consenso de la mayoría de dos tercios que se requería para su aprobación, si bien es necesario decir que se opusieron a ella Chile, Perú, Uruguay, Ecuador y México, mientras que Venezuela se abstuvo. A finales de mayo, se formó la Fuerza Interamericana de Paz (F.I.P.), bajo el mando del Brasil. La integraron, además, contingentes de Estados Unidos, Brasil, Nicaragua, Paraguay, Honduras y Costa Rica. Pero Washington fracasó cuando intentó que se estableciera una fuerza permanente de la O.E.A. para actuar contra futuras amenazas comunistas en el Continente americano.(566)

Basándose en un Proyecto de Resolución presentado por la delegación norteamericana, la Décima Reunión Consultiva designó una Comisión Especial para que, a la vez que investigaba la difícil situación de la República Dominicana, coadyuvara, mediante sus buenos oficios, a la suspensión de las hostilidades. Esta Comisión quedó integrada por los representantes de Argentina, Ricardo Columbo, quien la presidió; Ilmar Penna Marinho, de Brasil; Alfredo Vásquez Carrizosa, de Colombia, y Frank Morrice Jr., de Panamá.

Antes de ocuparnos de la labor desempeñada por la Comisión Especial, debemos recordar que durante la Segunda Sesión plenaria, el 3 de mayo, la Reunión Consultiva dirigió un urgente llamado a todos los Estados miembros para que brindaran a la Secretaría General de la O.E.A., personal médico y enfermeras, alimentos, medicinas y equipo, los cuales se harían llegar a la República Dominicana con el propósito de socorrer a sus habitantes. Este llamado encontró eco favorable y la O.E.A. estableció su centro de coordinación en la Unión Panamericana y envió a Santo Domingo un grupo de funcionarios para ejecutar los programas de distribución de alimentos y medicinas, tarea que contó con

la colaboración de organismos voluntarios como la Cruz Roja Internacional, CARE, CARTAS y otros.

Mediante el documento denominado Acta de Santo Domingo, suscrito el 5 de mayo, fue ratificado el acuerdo de cese al fuego concertado el 30 de abril. Se estableció, asimismo, una zona de seguridad en la ciudad capital, al tiempo que se dieron actividades para la cooperación de

Compartía Morrice la parte del Informe referente al derecho del Organismo Regional para tomar medidas destinadas a encontrarle solución al grave problema que confrontaba el pueblo dominicano. Mas precisamente por ello, era inaceptable que se renunciara al ejercicio de ese derecho, máxime cuando la O.N.U. debía abstenerse de actuar en este asunto, hasta tanto no se hubiese agotado la instancia regional. Por último, el representante de Panamá consideraba que la disolución de la Comisión Especial traería consigo un grave desprestigio de la O.E.A., toda vez que "implicaría una confesión de impotencia e incapacidad para resolver un problema de un país hermano que en estos momentos se desangra bajo una guerra civil que ha entorpecido el funcionamiento de sus instituciones democráticas". (567)

Importa anotar que en el Segundo Informe de la Comisión Especial, ésta recomendó se solicitara al Consejo de Seguridad de la O.N.U. suspender toda acción, mientras no finalizaran las gestiones de la O.E.A. y se nombrara a un representante de la Décima Reunión para que actuase en Santo Domingo. Este habría de gestionar la estricta cesación del fuego de acuerdo con el Acta de Santo Domingo, ofrecería sus buenos oficios para el establecimiento de un clima de paz y concordia, al tiempo que coordinaba su actuación con las actividades del Representante del Secretario General de la O.N.U. Para tales efectos, la Décima Reunión Consultiva designó al Secretario General de la O.E.A., José A. Mora.

Aprovechando la tregua declarada por los bandos contendientes, el 21 de mayo, la Décima Reunión Consultiva les propuso convertir tal decisión provisional en cese permanente del fuego. Se encomendó al Secretario General crear el Comando Unificado y se solicitó al Gobierno del Brasil designar al Comandante de la F.I.P. y al Gobierno de Estados Unidos nombrar el Subcomandante. El 23 de mayo se firmó en Santo Domingo un Acta estableciendo la F.I.P., en tanto que se anunció que una Comisión Interamericana de Derechos Humanos viajaría a Santo Domingo con el objeto de investigar violaciones de esta naturaleza en este país. Por

último, la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el 2 de junio, aprobó una Resolución mediante la cual se creó otra Comisión **ad-hoc**, integrada por los Embajadores Ilmar Penna Marinho, de Brasil; Ramón de Clairmont Dueñas, de El Salvador, y Ellsworth Bunker, de Estados Unidos. Sus objetivos básicos eran continuar la tarea iniciada por la Comisión Especial, es decir, procurar el establecimiento de la paz y la conciliación para “el funcionamiento de las instituciones democráticas en la República Dominicana y su recuperación económica y social”. También impartiría a la Fuerza Interamericana de Paz, las directrices necesarias para el cumplimiento efectivo de la misión que se le había encomendado. (568)

No nos corresponde entrar en detalles sobre la crisis dominicana a raíz de la intervención norteamericana. Lo cierto es que por presión del Gobierno de Johnson, la Junta y los líderes rebeldes, el 31 de agosto de 1965, reconocieron a Héctor García Godoy —ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bosch— como Presidente Provisional. En junio de 1966, se convocaron elecciones generales resultando ganador Joaquín Balaguer, antiguo Vicepresidente de Trujillo y Presidente en 1960. No fue hasta septiembre de 1966 cuando se retiraron los 9,000 soldados estadounidenses y otros 2,000 latinoamericanos que componían la Fuerza Interamericana de Paz. (569)

Es indudable que la intervención militar de Estados Unidos en la República Dominicana, no sólo puso de manifiesto el predominio de la Potencia del Norte en el sistema interamericano —no otra cosa representó la denominada Fuerza Interamericana de Paz— sino también inició el distanciamiento de algunos Estados miembros de la O.E.A. respecto a la política exterior estadounidense contra el espectro del comunismo en el Continente Americano. El principio de no intervención, tantas veces esgrimido en las cumbres interamericanas para atajar “la infiltración comunista” perdió credibilidad. En adelante, algunos líderes progresistas de Latinoamérica buscaron estrechar los vínculos

internacionales, sin la participación de Estados Unidos, tanto dentro como fuera del Hemisferio Occidental. Por supuesto, los regímenes militares latinoamericanos, en su mayoría, continuaron apoyando los dictámenes de Washington en su política anticomunista, particularmente a través de la Junta Interamericana de Defensa, que había sido creada en la Tercera Reunión de Consulta en 1942, esto es en plena Guerra Mundial, como ya apuntamos en otra parte del presente trabajo.

De la evolución de dicha Junta, no compete que nos ocupemos en este estudio. (570) Si conviene recordar que, mediante el Decreto No. 147, de 24 de marzo de 1961, se aprobó el Plan Militar General para la Defensa del Continente americano elaborado por la Junta Interamericana de Defensa. En efecto, se estipuló que la República de Panamá consideraba necesario "tomar medidas para el mantenimiento de la seguridad interna, contra una posible agresión del bloque comunista-soviético". Asimismo, se indicó que la situación internacional de entonces hacía imperativo, por parte del Poder Público, "adoptar medidas que tiendan a defender la forma democrática de Gobierno". Más aún, era necesario, "la planificación de las bases de coordinación militar requerida para la defensa colectiva del Continente formulada por la Junta Interamericana de Defensa, a la vez que preparar los planes para la protección por parte del Estado panameño de su integridad territorial incluyendo sus aguas marítimas".

En virtud de lo anteriormente expuesto, se aprobó el Plan Militar General para la Defensa del Continente americano contra una posible agresión comunista-soviética y sus anexos, que había preparado la Junta Interamericana de Defensa. Se comisionó al Ministro de Justicia para que —de común acuerdo con la Comandancia de la Guardia Nacional, el Departamento Nacional de Investigaciones y la Oficina de Defensa Civil, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional y los Acuerdos Interamericanos— tomara "las medidas consiguientes en coordinación con los otros Estados miembros de la Junta Interamericana de Defensa

para el debido desarrollo de dicho plan". Al mismo tiempo, se facultó al Ministro de Gobierno y Justicia para que, en

industrial y comercial de los ríos y lagos internacionales. (572)

A la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, asistió la Delegación de Panamá compuesta por el Ministro de Relaciones Exteriores Ingeniero Fernando Eleta A., quien la presidió; Eduardo Ritter A., Gustavo A. Méndez, Herman J. Rodríguez y Renato Ozores, en condición de delegados, además de otros funcionarios suplentes. En esta ocasión, para superar la crónica deficiencia en la balanza de pagos, el Canciller panameño propuso a los Gobiernos de los Estados Americanos: "La conveniencia y viabilidad de crear un sistema de cooperación económica, basado en el establecimiento de una contribución que grave progresivamente el ingreso nacional de todos y cada uno de los Estados miembros de la Organización, para que los fondos así obtenidos sean invertidos de manera justa y equitativa, al nivel continental, con el fin de complementar los esfuerzos internos de cada país en su afán de lograr un más acelerado retorno de desarrollo económico y social". (573) En líneas generales, esta tesis fue acogida en el Acta Económico-Social de Río de Janeiro.

Entre los diversos documentos que resultaron de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, merecen destacarse, además del Acta Económico Social de Río de Janeiro antes mencionada, las resoluciones y recomendaciones respecto al cumplimiento de los objetivos de la Carta de Punta del Este, en especial, el programa de la Alianza para el Progreso, así como también las relativas al fortalecimiento de los medios de solución pacífica de las controversias internacionales y al establecimiento de una Oficina Interamericana de Promoción de las Exportaciones. Del mismo modo, se aprobó la creación del Fondo Interamericano de Asistencia para situaciones de Emergencia; cooperación parlamentaria; realización de estudios y ejecución de obras destinadas al mejoramiento de la navegabilidad de los ríos y lagos internacionales y otros. (574)

A estas alturas de la existencia del sistema interamericano, se hizo imperativo reformar la Carta de la O.E.A. En la parte resolutive del Acta de Río de Janeiro se convocó a una Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria que debería celebrarse en Buenos Aires. Se encomendó, igualmente, a una Comisión Especial, compuesta por representantes de cada uno de los Estados Miembros, la preparación de un Anteproyecto de los Reformas a la Carta de la Organización Regional. El Consejo de la O.E.A. debía convocar a dicha Comisión Especial para que se reuniera en la Ciudad de Panamá, bajo la coordinación del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Ingeniero Fernando Eleta A., y le transmitiera sus conclusiones a la cumbre de Buenos Aires.

Del 25 de febrero al 1 de abril de 1966, con el propósito indicado, se reunió en Panamá la mencionada Comisión Especial. Como estaba previsto, asistieron delegados de todos los países miembros de la O.E.A. Correspondió al Canciller de Panamá pronunciar el discurso inaugural y también hicieron uso de la palabra el Embajador del Brasil Ilmar Penna Marinho, Presidente del Consejo de la O.E.A.; José A. Mora, Secretario General del Organismo; Carlos Berra, Presidente de la Delegación de la República Argentina, y Ricardo J. Alfaro, Jefe de la Delegación panameña, electo Presidente de la Comisión Especial en la Primera Reunión Ordinaria. (575) Como Vicepresidente de dicha Comisión, fue elegido el Representante de la delegación del Perú Javier Correa Elias.

Destacada participación tuvo la Delegación de Panamá, encabezada, como dijimos, por Ricardo J. Alfaro, e integrada además por Victor Florencio Goytía, Eduardo Ritter A., Jorge Rubén Rosas, Dulio Arroyo, Renato Ozores, Narciso E. Garay, y otros delegados suplentes. Esto se demuestra en el extenso y documentado informe que presentó Alfaro al Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Eleta. Entre las diversas recomendaciones y reformas planteadas en este documento merece destacarse la declaración en la que la delegación panameña reiteraba su convencimiento en cuan-

to a la necesidad de que la nueva Carta de la Organización de los Estados Americanos dispusiera la concertación de un Tratado Interamericano de Asistencia Económica Recíproca. El mismo debía incorporar al sistema regional en el campo económico y social, "con carácter de obligatoriedad jurídica, y los principios de la seguridad, de la solidaridad, de la cooperación y de la asistencia mutua, de acuerdo con la expresa declaración que figura al respecto en el Acta Económico-Social de Río de Janeiro". (576)

Antes de elevar su informe sobre el Anteproyecto de Reformas a la Carta de la O.E.A. al seno de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, la Comisión Especial reunida en Panamá decidió pulsar la opinión del Consejo Económico y Social, debido a las divergencias que habían surgido en estos temas durante el proceso de preparación del documento. A este efecto, el C.I.E.S. celebró una Reunión Extraordinaria en Washington, del 6 al 18 de junio de 1966, y a la cual concurrieron delegados técnicos especialmente designados por los Estados miembros. Por Panamá asistieron Eduardo Ritter Aislán, Renato Ozores y Rodrigo Núñez B. El C.I.E.S. dio su aprobación sin reservas al Anteproyecto de Reformas presentado por la Comisión Especial. (577)

A la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, reunida en Buenos Aires del 15 al 27 de febrero de 1967, además del Ministro de Relaciones Exteriores Fernando Eleta, acudieron como delegados con categoría de Embajadores Extraordinarios de Panamá, David Samudio, Ministro de Hacienda y Tesoro; Olmedo A. Rosas, Contralor General de la República; Eduardo Ritter A., Embajador Delegado Permanente ante el Consejo de la O.E.A.; José María Sánchez B., Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en la Argentina; Jorge Rubén Rosas, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional; Hernán J. Rodríguez Jr., Asesor Económico del Ministro de Relaciones Exteriores, y Renato Ozores, además de otros delegados suplentes.

Merece destacarse que, en base al Anteproyecto de Reformas hecho en Panamá, la Tercera Conferencia Interamericana Especial aprobó un Protocolo de Enmiendas a la Carta de la O.E.A. Este documento pasó a conocerse como Protocolo de Buenos Aires. En virtud del mismo, la Conferencia Panamericana fue sustituida por una Asamblea General anual. El Consejo Económico y Social (C.I.E.S.) se separó del antiguo Consejo de la O.E.A. que ahora pasó a designarse como Consejo Permanente. En lo sucesivo, todas las actividades económicas y sociales dependerían del C.I.E.S. Se suprimió el Consejo de Juristas, en tanto que el Consejo de Cultura fue sustituido por el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los tres Consejos funcionarían en similares condiciones. La Comisión Jurídica Interamericana adquirió categoría de Órgano de la O.E.A. y en idéntica forma se consideraría a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, la Comisión Interamericana de la Paz fue reemplazada por la Comisión Interamericana de Entendimiento Pacífico. Lo mismo ocurrió con el término "Unión Panamericana" que se conocería como Secretariado General. En cuanto a las Reuniones de Consulta de los Ministros Exteriores, éstas permanecían inalterables, pero las principales funciones del Organismo regional descansarían, en gran medida, en la Asamblea General. (578)

Debemos tener presente que, con algunos aspectos de las enmiendas, desde un principio, los delegados de Panamá no se mostraron de acuerdo. En cuanto a las normas económicas, la representación panameña propugnaba por la tesis de que los Estados americanos más ricos debían estar jurídicamente obligados a cooperar con los más pobres. Si bien este carácter de obligatoriedad se tomó en cuenta en el Acta Económico-Social de Río de Janeiro, no ocurrió lo mismo con los Anteproyectos a la Carta de la O.E.A. preparados en Panamá, ni tampoco en la Tercera Conferencia Interamericana Especial reunida en Buenos Aires. Por eso, el Canciller de Panamá afirmó que, respecto a las reformas económicas, si bien votó a favor de las mismas, "lo hizo con muy escaso entusiasmo

y muy limitada confianza en su eficacia, para no dar un acento de discordia a la Reunión de Buenos Aires". A su juicio, la cooperación económica internacional dentro del sistema interamericano se reflejaba solamente "en una serie de pronunciamientos y de disposiciones, cuya eficacia ofrece dudas que hincan raíces en pasadas experiencias".

Respecto a la solución pacífica de las controversias, también la representación de Panamá tenía sus propios puntos de vista que diferían de los adoptados en la Conferencia. La posición panameña se fundaba en la convicción de que cuanto más amplias y expeditas fuesen las vías conducentes a la solución pacífica de las controversias entre los países americanos, tanto más efectiva y firme quedaría afianzada la amistad y solidaridad de los pueblos. Esto se ceñía a lo estipulado en la Carta de la O.E.A. en el sentido de que "ninguna controversia que surja entre los Estados Americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable". Tal principio, en opinión de los representantes de Panamá, no quedó consignado en los mecanismos y facilidades establecidos en Buenos Aires.

Por la razón expuesta, Panamá acogió con beneplácito la proposición del Ecuador tendiente a permitir la efectiva participación del Organismo regional, a través del Consejo, en la solución pacífica de las controversias. No obstante, la moción no prosperó al aprobarse el Protocolo de Enmiendas a la Carta. En consecuencia, la delegación panameña, en una declaración inscrita en el Acta correspondiente, sostuvo que al suscribir dicho Protocolo lo hacía "en el entendimiento de que ninguna de sus disposiciones limita o impide en forma alguna el derecho de Panamá de llevar a conocimiento de la Organización cualquier conflicto o controversia planteado con otro Estado miembro que no hubiera tenido una solución justa dentro de un término razonable después de haber aplicado sus resultados positivos algunos (sic) de los procedimientos de solución pacífica previstos en el Artículo 21 de la Carta actual".

Panamá también expuso reservas en relación con el sistema defensivo consistente en el establecimiento de una fuerza militar interamericana. Apoyó un Proyecto de Reformas a los Artículos 44, 45, 46 y 47 de la Carta de la O.E.A. presentado por la delegación de la República de Argentina. En esencia, se buscaba darle carácter de permanencia al Comité Consultivo de Defensa, el cual absorbería las funciones de la Junta Interamericana de Defensa que se suprimiría. Esto, en realidad, no significaba la creación de una fuerza militar interamericana como quisieron interpretarlo algunos. No obstante esta proposición no obtuvo la mayoría de votos requerida. En este sentido, la delegación panameña expuso su posición con suma claridad: Panamá se oponía a la creación de una Fuerza Militar Interamericana. En primer lugar, porque esta República carecía de ejército y su única fuerza castrense era una policía constituida en Guardia Nacional. Por consiguiente, no se hallaba en condiciones de organizar en forma adecuada su defensa en caso de intervenciones armadas, como las dos que había padecido el país durante la última década. En segunda instancia, las disposiciones que se incluyeron en la nueva Carta de la O.E.A., debían aprobarse con el menor número de reservas posible para no entorpecer la ratificación en los Estados Miembros. Por eso, Panamá se abstuvo de pronunciarse oficialmente sobre el punto en debate y refirió la propuesta Argentina a la Comisión de Iniciativas, integrada por todos los Cancilleres. No obstante cuando los representantes de Panamá participaron en la redacción del Proyecto de Resolución de la Undécima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, dejaron claramente consignado que los Presidentes de las Repúblicas americanas, teniendo en cuenta que los esfuerzos de los latinoamericanos debían encaminarse hacia su desarrollo económico y social, declaraban su intención de limitar los gastos de las fuerzas armadas a aquellos que fuesen únicamente indispensables para dar fiel cumplimiento a sus deberes constitucionales. (579)

Cuando se celebró la Cuarta Reunión al Nivel Ministerial del Consejo Económico y Social de la O.E.A., en Buenos Aires

del 25 de marzo al 1 de abril de 1966, fue adoptada una Declaración Especial en la cual se acordó: "Encomendar al Secretario General de la O.E.A., que consulte con los Gobiernos de los Estados miembros sobre la conveniencia de que se realice una Reunión de los Jefes de Estado de los países del sistema Interamericano a fin de dar impulso político más eficaz hacia los objetivos de la Alianza para el Progreso y acordar los medios más adecuadas para acelerar su realización".

Aprovechando la presencia en Nueva York de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados americanos que asistían a la XXI Sesión Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 1966, éstos junto con el Vicepresidente de Bolivia, celebraron una reunión informal con el propósito de intercambiar puntos de vista sobre la proyectada Reunión de los Jefes de Estados de los respectivos países. En esa ocasión, el representante de Panamá sugirió que en la preparación de la agenda no intervinieran los Estados Unidos para no dar la impresión del enfrentamiento de dos bloques de poder en la futura reunión de Presidentes. A esta propuesta se opuso el Brasil por considerarla poco diplomática y pese que contó con el apoyo de Chile, Guatemala y México, la misma no prosperó. No obstante, en la reunión informal se llegó al acuerdo unánime de que la Comisión preparatoria iniciara, cuanto antes, sus labores con el propósito de realizar la cumbre de mandatarios lo más pronto posible. El 11 de octubre se efectuó la primera Sesión de la citada Comisión y se crearon dos subcomisiones de trabajo.

Por su parte, el Consejo de la O.E.A., en la misma fecha, acordó invitar a algunos funcionarios de los Organismos y entidades intergubernamentales, cuyas actividades tenían relación con los temas que se tratarían en la Undécima Reunión de Relaciones Exteriores.

Entre el 24 de enero y el 1º de febrero de 1967, la Undécima Reunión de Consulta celebró su primer período de

sesiones en Washington. La representación de la República de Panamá recayó en el Embajador ante el Consejo de la O.E.A., Eduardo Ritter A. Durante este periodo se aprobó, entre otras, una Resolución por medio de la cual se solicitó al Consejo de la Organización mantener la Comisión preparatoria destinada a colaborar en los detalles previos a la Reunión de los Jefes de Estado. Por sugerencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, se consideró oportuno y se aprobó comunicar a los diferentes Gobiernos la conveniencia de que la Quinta Sesión del C.I.E.S., tuviera lugar en Buenos Aires, inmediatamente antes del Segundo Periodo de Sesiones de la Undécima Reunión de Consulta. El propósito era que los Ministros de Economía de los Estados miembros de la O.E.A., colaboraran con sus homólogos de Relaciones Exteriores para la elaboración del temario de la Reunión de los Jefes de Estado.

Como estaba previsto, el Segundo Periodo de Sesiones de la Undécima Reunión de Consulta se llevó a cabo en Buenos Aires, del 16 al 27 de febrero de 1967. La delegación de Panamá, a la sazón presente en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, ya especificada, fue la misma para la Reunión de Consulta. En ésta se determinó la sede y la fecha en que deberían reunirse los Presidentes de las naciones americanas. También se preparó la agenda que serviría de base para las discusiones y posteriores Declaraciones. La representación panameña mostró sumo interés en el problema de la integración económica latinoamericana. Había entonces en estudio un Proyecto de Acuerdo que intentaba establecer el Mercado Común Latinoamericano en un plazo de diez años. Tal Mercado se lograría con la unificación gradual de los mercados regionales existentes en Latinoamérica, esto es: el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Como Panamá no pertenecía a ninguno de estos dos bloques económicos, la representación panameña gestionó y logró que las naciones centroamericanas reiteraran su interés en el acercamiento de su país a este Mercado Común. Del mismo modo la delegación panameña insistió en su postura de que

se estableciera la obligación jurídica de los Estados más desarrollados de ayudar a los más pobres. Igualmente, tuvo activa participación, como ya apuntamos, en el debate del tema relacionado con la “eliminación de los gastos militares innecesarios”. El Proyecto presentado por la representación de Panamá fue el que sirvió de base para la redacción definitiva del punto VI del temario indicado.(580)

Correspondió al Dr. Galileo Solís, al Embajador Extraordinario y Plenipotenciario Juvenal A. Castillero, y al Asesor Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores Hernán J. Rodríguez Jr., representar a nuestro país en la Reunión de la Comisión Especial de Representantes Presidenciales que se efectuó en Montevideo, del 13 al 24 de marzo de 1967. Además de las Normas Protocolarias para la Reunión de los Jefes de Estado, un documento resalta, entre los resultados de este cónclave, a saber: “Informe Final de la Comisión Especial de Representantes Presidenciales”, el cual serviría de base a los Ministros de Relaciones Exteriores durante las deliberaciones del Tercer Período de la Undécima Reunión de Consulta. Se resolvió, igualmente, que la Secretaría General preparara un documento comprendiendo el texto aprobado en Buenos Aires por los Cancilleres, titulado: “Directiva para el Desarrollo del Temario de la Reunión de Jefes de Estados Americanos”, con otro adoptado en Montevideo por los Representantes Presidenciales, a fin de que se vieran los cambios realizados por la Comisión Especial.

Galileo Solís, en el informe que rindió al Presidente de la República Marco A. Robles, afirmó que en las deliberaciones de la Comisión Especial y otros encuentros informales, la representación de Panamá “se esmeró en intervenir para lograr **consensos**... de modo que se limaran, hasta donde fuese posible, las diferencias entre países que habían presentado posiciones contradictorias”. A su juicio, Panamá había contribuido, “en buena manera, a la consecución de un documento que condujera a consensos Presidenciales sobre puntos de la Agenda, evitando las discrepancias que era necesario sortear en un documento que, por su altura presi-

dencial, debería dar la impresión de armonía y de unidad de propósitos” (581).

Por fin, las tantas veces mencionada Cumbre de Jefes de Estado del Continente americano se celebró en Punta del Este, del 12 al 14 de abril de 1967. Sin duda, el documento principal de la Reunión fue la “Declaración de los Presidentes de América”. En la extensa y conocida pieza diplomática llena de buenas intenciones en el papel pero nada fácil de poner en práctica, se proclamó la solidaridad de las naciones americanas y la decisión de “lograr plenamente el orden social libre, justo y democrático que exigen los pueblos del Continente”. En consecuencia, se resolvió crear, en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano. Al mismo tiempo, se adquirió el compromiso de construir las bases materiales de la integración económica latinoamericana mediante proyectos multinacionales. Otro punto expresaba la unión de esfuerzos para acrecentar, sustancialmente, los ingresos provenientes del comercio exterior de América Latina. También se consignó el propósito de modernizar las condiciones de vida de la población rural, elevar la productividad agropecuaria en general y aumentar la producción de alimentos, tanto para beneficio de América Latina como del resto del mundo. A más de ello, se habría de impulsar la educación en función del desarrollo, a la vez que se pondría la tecnología al servicio de los pueblos americanos. La salud, asimismo, se incrementaría, mientras por otro lado, América Latina buscaría eliminar los gastos militares innecesarios.

En su segunda parte, la “Declaración de los Presidentes de América”, establecía un programa de acción centrado, en primer lugar, en la integración económica y el desarrollo industrial de América Latina. Sucesivamente, se emprenderían acciones multinacionales para proyectos de infraestructura; se adoptarían medidas para mejorar las condiciones del Comercio Internacional de Latinoamérica, y realizarían otros puntos relacionados con los objetivos enunciados en la proclama.(582)

Conviene recordar que, en su intervención en la Cumbre de Jefes de Estado en Punta del Este, el Presidente de Panamá, Marco A. Robles, no se circunscribió a mencionar los problemas sujetos a discusión en el temario, sino que hizo alusión a las diferencias que por varias décadas se habían interpuesto en las relaciones de su país con Estados Unidos. Tales diferencias dimanaban del funcionamiento del Canal Interoceánico en territorio panameño. Recordó la grave crisis suscitada entre las dos naciones en enero de 1964 y el apoyo moral que entonces recibió Panamá por parte de los países latinoamericanos. Se refirió, asimismo, a los buenos oficios de la O.E.A. durante dicha crisis y la Declaración Conjunta que resultó de estas gestiones estableciendo una nueva relación respecto a la vía Interoceánica. Mencionó las negociaciones, entonces en curso, para concertar otro Tratado del Canal, en el que Panamá esperaba obtener mayores beneficios. A su criterio, si las negociaciones mencionadas cristalizaban en acuerdos que satisficieran las legítimas aspiraciones panameñas, tales documentos no sólo interesarían a los países signatarios. Constituirían, asimismo, una contribución decisiva a la consolidación de la solidaridad continental y favorecerían, al mismo tiempo, ante la opinión pública internacional, "el prestigio de los Estados Unidos como nación respetuosa de los derechos de los pueblos pequeños, y por lo tanto, más vigilantes de su soberanía e indiferencia". Finalmente, reiteró la posición del Gobierno que él representaba, respecto a la necesidad de un adecuado financiamiento para el desarrollo económico y social de Latinoamérica y el principio de la obligatoriedad jurídica en la cooperación económica Interamericana.(583)

Para concluir este período de participación de nuestro país en la Organización de los Estados Americanos, cabe mencionar que, desde el 30 de julio de 1965, Panamá designó una Representación Permanente ante el Organismo Regional y el Consejo Interamericano Económico y Social (C.I.E.S.) El primer cargo recayó, inicialmente, en el Dr. Eduardo Ritter A., en tanto que Julio Ernesto Heurtematte, en esa fecha, actuaba como Representante ante el CIES. Entonces, Pa-

namá también tenía un Delegado en la Junta Interamericana de Defensa, e incluso llegó a formar parte de la directiva como fue el caso del Coronel Abel Quintero.

A mediados de la década de los años sesenta, se incrementó la ayuda técnica de la O.E.A. a nuestro país. Se destacaron, en tal sentido, organismos especializados de la O.E.A. 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.). Específicamente, se recibió asesoría técnica en materias de cooperativismo agrícola, desarrollo de comunidades, impuestos directos, seguridad social, reforma tributaria, integración económica, Proyecto del Tapón del Darién, consultas e investigaciones de campo y sobre la Segunda Conferencia Interamericana de Trabajo. Se celebró, además, un Congreso sobre la Carretera Interamericana y se intercambiaron opiniones con el Director de la Estación Biológica de la Isla de Barro Colorado.(584)

Por último, es importante destacar la labor desempeñada por la Oficina de la Unión Panamericana en Panamá, que actuó como enlace entre la O.E.A. y el Gobierno Nacional, bajo la dirección del Dr. Carlos Arosemena Arias. Esta Oficina tuvo a su cargo el recibimiento y la preparación del programa de actividades de los funcionarios de la O.E.A. y de sus organismos especializados que visitaban a nuestro país.(585)

8. El Gobierno de Torrijos : nuevos enfoques en su política exterior y posición crítica ante la O.E.A. (1968-1974)

Como era lógico, la Junta Provisional de Gobierno que sustituyó al depuesto Presidente constitucional Arnulfo Arias, después del golpe de cuartel perpetrado el 11 de octubre de 1968, se abocó de inmediato a la obtención del reconocimiento de derecho de la Comunidad Internacional de naciones. Hacia el 30 de noviembre, un total de treinta y

cinco Estados habían normalizado sus relaciones diplomáticas con el régimen **de facto** existente en Panamá. Dieciséis de dichos Estados, incluyendo a Estados Unidos de Norteamérica, formaban parte de la O.E.A.

Hasta tanto se suscitó un reajuste en el Gobierno militar a raíz del fallido intento de desplazar del mando a Omar Torrijos en diciembre de 1969, la política exterior siguió las líneas tradicionales trazadas por las administraciones anteriores. Ciertamente es que se implantó un buen número de reformas en el servicio diplomático y consular de la República, a la vez que las relaciones con Estados Unidos se examinaron bajo nuevos enfoques para reanudar un nuevo proceso de negociaciones en torno al Canal interoceánico, que veremos posteriormente. Pero, al mismo tiempo, se anudaron los lazos con diversos organismos internacionales dependientes de la O.N.U. y de la O.E.A., principalmente. (586)

A finales de julio de 1969, Panamá participó en la XIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington. El propósito de la misma era encontrarle solución al conflicto bélico que surgió entre Honduras y El Salvador. El Canciller de Panamá Nander Pitty, junto con sus homólogos de Nicaragua y Costa Rica, formó parte de una misión de buenos oficios que se reunió con los bandos en disputa en San Salvador y Tegucigalpa, con resultados positivos. Por propia iniciativa, el Gobierno de Panamá había realizado gestiones en Honduras para el retorno a la normalidad en la convulsionada región centroamericana.

Durante la Conferencia de la Comisión Interamericana Económica y Social (C.I.E.S.) que se llevó a cabo en Puerto España, Trinidad y Tobago, del 19 al 23 de junio de 1969, nuestro país fue elegido como uno de los dos representantes de la región centroamericana en el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (C.I.A.P.). Como representante principal ante dicho Comité fue designado el Doctor Nicolás

Ardito Barletta, en tanto que el Licenciado Henry Kourany actuó como suplente. (587)

Por otro lado, mediante el Decreto de Gabinete No. 26, de 30 de enero de 1969, la República de Panamá aceptó convertirse en la sede permanente del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (C.I.A.T.). Hasta ese momento, dicho Centro funcionaba en Washington. (588) Poco antes, el 22 de enero, por el Decreto de Gabinete No. 11, la Junta Provisional de Gobierno aprobó el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, conocido como "Protocolo de Buenos Aires" que, como vimos, se adoptó durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria. (589)

Al consolidarse Torrijos con el poder, el giro hacia la izquierda que dio su régimen se manifestó, entre otras cosas, en un replanteamiento en la política exterior del país. En consecuencia, se criticó el hecho de que, consuetudinariamente, tal política se había concentrado en un 90% en las relaciones con Estados Unidos. Por lo anterior, se descuidaron los vínculos diplomáticos con otras áreas del mundo. Y cuando algunas veces la presencia panameña se hizo sentir en el escenario internacional, obedecía "a la acción personal de individualidades destacadas y no como concentración orgánica de objetivos nacionales".

A decir del Canciller Juan Antonio Tack, cuyos puntos de vista citamos en el párrafo anterior, tal característica de la política exterior panameña también se explicaba tomando en consideración "el proceso de desarrollo interno tanto político como económico". Criticó fuertemente "el largo periodo de vigencia de los partidos políticos tradicionales". Afirmó que "ninguno de estos llegó a esbozar, dentro de sus programas de Gobierno, propósitos claros de política internacional, con excepción de los planteamientos clásicos sobre reivindicaciones históricas frente a los Estados Unidos". Paralelamente, observó que la economía panameña "estaba delimitada por la

mentalidad económica estrictamente canalera, sin objetivos precisos de diversificación agrícola, comercial o industrial”.

Indudablemente, en este último punto, Tack tenía razón. Así lo hemos podido comprobar a lo largo de este estudio donde vimos cómo las reclamaciones económico-fiscales, directas o indirectas, dimanadas de la vía interoceánica, eran los postulados reivindicatorios que planteaban los Gobiernos que se habían sucedido en el poder hasta los años cincuenta. Y en cuanto a la falta de objetivos definidos de una política exterior en las administraciones anteriores al régimen de Torrijos, Tack se hizo eco de otras denuncias similares dadas a conocer años antes de que los militares asumieran el poder directo en el país. Era un hecho evidente que, en el lapso de las primeras cinco décadas, primó, en ocasiones, el personalismo en los planteamientos de las relaciones internacionales de la República. Pero, como veremos, había en esta crítica una alta dosis de exageración.

Ya en 1961, Ernesto Castillero Pimentel, se lamentaba porque, hasta entonces, el Estado panameño no había logrado “definir una política exterior conocida, estable y aceptada generalmente por nacionales y extranjeros”. Veía en esta situación, creada por la presencia absorbente de la poderosa nación del Norte, “un grave peligro para el porvenir de la nacionalidad”. Denunció que el espectáculo que daba Panamá en el ámbito internacional, era “tanto más humillante y funesto cuanto que es cosa sabida que el devenir

de Castillero Pimentel, tal pregunta sería contestada afirmativamente por muy pocos panameños. La mayoría respondería de manera negativa. Producto de este estado de cosas, era la incapacidad manifiesta de Panamá para hacerle frente de forma sistemática a las constantes y duras exigencias que le había planteado el Gobierno estadounidense, desde los inicios de la República.

Debido a la situación antes descrita, tampoco se supo sacar partido de coyunturas propicias como las que se presentaron durante las crisis políticas ocasionadas por las dos Grandes Guerras Mundiales. Ni siquiera hubo la iniciativa de crear el Servicio Diplomático de Carrera, mediante una organización racional y científica del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el consiguiente impulso a los estudios e investigaciones sobre la política internacional. A su entender, tal desidia obedecía a “la incompetencia y la miopía de las clases o élites gobernantes panameñas en el ejercicio del poder que han venido disfrutando desde noviembre de 1903. Para ellas la diplomacia no ha sido un servicio público de la Nación, sino la oportunidad de hacer turismo por cuenta del Fisco”.

Si bien en las plataformas de todos los partidos políticos —advirtió Castillero Pimentel— se incluían enunciados de política exterior, al examinarlos de cerca, saltaba a la vista que tales postulados carecían “de novedad, de sustancia y de constancia”. Por consiguiente, no había en Panamá, en ese entonces, un solo grupo político que fuese capaz “de proponer al electorado un verdadero programa de acción diplomática trascendental en caso de llegar al poder”. Al parecer, los dirigentes políticos no estaban anímicamente preparados para la época en que les había tocado vivir y tampoco comprendían cuáles eran las verdaderas necesidades de la nación que pretendían gobernar.

Estas limitaciones —pensaba Castillero Pimentel— eran tanto más lamentables por cuanto no había una política exterior definida o, peor aún, se carecía de la misma, en una

época de cambios revolucionarios que entonces convulsionaban a África y Asia dando origen a fuerzas que estaban creando un nuevo equilibrio internacional. En definitiva, los hombres públicos panameños no se encontraban a la altura de los destinos de la República, maniatados, como estaban, muchos de los más influyentes “por sus intereses económicos o por su ignorancia aldeana de las realidades internacionales y ocupados todos en la persecución vivaz de sus menudos intereses partidarios”. Denunció, asimismo, el divorcio completo que existía entre los anhelos altruistas con los elementos materiales destinados a conseguir una eficaz realización de las relaciones exteriores del país. (590)

Pese a estas observaciones, es preciso anotar que, mediante el Decreto No. 242, del 10 de octubre de 1955, el Poder Ejecutivo estableció el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores. Entre las razones enunciadas para su implantación, se indicó la necesidad que se venía sintiendo de contar con un organismo permanente que sirviera de consultor y asesor del Gobierno Nacional en materia de relaciones exteriores. Igualmente, se señaló la conveniencia de su creación, toda vez que la política exterior de la República debía ser coordinada y planificada a fin de que tuviese carácter continuo y exhibiera toda la consistencia que fuese posible, “sin quedar sujeta a cambios tan solo por el hecho de la sucesión de distintas administraciones”. Igualmente se apuntó que el sistema de la consulta y colaboración internacionales había cobrado mayor incremento en los últimos tiempos y tendía a intensificarse más aún en el futuro, lo cual hacía necesario que la participación de la República fuese objeto del asesoramiento de personas especializadas.

También se mencionó como básica para el establecimiento del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, la importancia creciente de las relaciones con Estados Unidos, en virtud de la concertación del Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación y el Memorándum de Entendimientos Acordados, el 25 de enero de 1955. Esto requería, en su interpretación y aplicación, la colaboración de personas experimen-

tadas en la materia. Del mismo modo, era importante el concurso de estos especialistas por razón de los cambios sustanciales de la política internacional a través de la O.N.U., la O.E.A. y otros organismos y agencias vinculadas o no a las organizaciones antedichas, entre cuyas metas estaban el mantenimiento de la paz mundial y la colaboración económica y social entre los pueblos. El organismo asesor serviría, además, “de guía y orientación en la conservación y defensa de nuestra soberanía, integridad territorial y misión internacional”.

Por siete miembros principales e igual número de suplentes estaba integrado el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores. Todos eran nombrados por el Organismo Ejecutivo y sirvieron en sus cargos **ad-honorem**. Entre sus funciones, cabe mencionar las siguientes: estudiar las medidas que fuese necesario adoptar para lograr la plena efectividad de los tratados y convenciones celebrados por la República, en especial con Estados Unidos en relación con el Canal interoceánico y la Zona del Canal; hacer recomendaciones sobre las posiciones que deberían asumirse y los trabajos que habrían de presentar las delegaciones panameñas en las reuniones o conferencias regionales o internacionales; servir de Comisión Nacional para la codificación del Derecho Internacional y, con este objetivo, cooperar con la Sociedad Panameña de Derecho Internacional y los organismos regionales o internacionales competentes. Asimismo, debía coordinar la actividad de las Comisiones Nacionales de colaboración con organismos especializados internacionales. Haría también los estudios que estimara convenientes o necesarios sobre asuntos de Derecho Internacional o de Relaciones Exteriores que fuesen de interés para la República, en particular los que pudiesen afectar “cuestiones territoriales o de límites, el principio de la libertad de los mares o régimen de alta mar, y (los) que afectan el mar territorial, la plataforma continental, y la propiedad submarina”. Acerca de tales puntos prepararía las correspondientes recomendaciones al Gobierno Nacional.

Otras atribuciones del Consejo asesor del Poder Ejecutivo se referían a la formulación de opiniones acerca de cuestiones de Derecho Internacional o de Relaciones Exteriores que le sometiera aquel órgano. Además, pondría en orden un registro de Tratados de los que formaba parte la República, prepararía los textos para su futura publicación y estudiaría la conveniencia de someter nuevos instrumentos internacionales a la consideración del Ministerio de Relaciones Exteriores para su negociación, firma o ratificación. Elaboraría, igualmente, proyectos de ley sobre materias que eran de la competencia de dicho Ministerio. Daría preferencia, en este sentido, a una ley orgánica del Ministerio aludido, y a nuevas leyes sobre el Servicio Diplomático y Consular, sobre Pasaportes y Migración.

Con el propósito de hacer más efectivos los fines de la solidaridad continental, la colaboración interamericana y demás propósitos de la O.E.A., el Consejo haría recomendaciones acerca de la participación de Panamá en este Organismo. La misma labor realizaría respecto al papel desempeñado por la República en la acción internacional "tendiente a la consolidación de la paz universal, a la intensificación de la colaboración económica, social, educativa y técnica", ya fuese por la acción directa de los gobiernos o por conducto de las agencias u organismos internacionales. Por último, formularía una realización de sus actividades que se incluiría en la memoria anual que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía que presentar al pleno de la Asamblea Legislativa. (591)

Como vemos, el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, tenía una amplia gama de actividades y representa, sin duda, un serio intento por sentar bases firmes en un aspecto de la administración del Estado panameño hasta entonces sujeto a las acciones individuales. Los miembros principales del Consejo en mención, fueron: Harmodio Arias, Ricardo J. Alfaro, Octavio Fábrega, Carlos Sucre C., José Isaac Fábrega, Ignacio Molino y Carlos Icaza Arosemena. Sus suplentes eran, en su orden respectivo: Guillermo Jurado Selles, César

A. Quintero, Arturo Morgan Morales, Mariano Oteiza, Angel L. Casis, Eduardo A. Chiari y Roberto Alemán. Como Consejero Ejecutivo de dicho Consejo, se nombró a Carlos Arosemena Arias. La primera sesión ordinaria se celebró el 24 de octubre de 1955, eligiéndose la Directiva.

Es innegable que, a partir de esa fecha hasta la administración de Marco A. Robles, con algunos otros miembros que se incorporaron, el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores realizó una importante labor, especialmente en lo relativo a la aplicación, interpretación y cumplimiento de los diversos tratados celebrados entre Panamá y Estados Unidos. Además, su criterio sirvió de guía para adoptar posiciones de trascendencia en asuntos de carácter internacional. (592)

Merece destacarse, asimismo, que el 3 de junio de 1960, el Presidente Electo, Roberto F. Chiari, designó **inter alia** una Comisión de Política Internacional de la República con el objeto de que estudiara los principales problemas relacionados con este tema y formulara las recomendaciones que estimara más oportunas. Dicha Comisión la integraron los doctores Harmodio Arias, Octavio Fábrega, Carlos Sucre C., Felipe J. Escobar, Dulto Arroyo, Eduardo Morgan y Eduardo Valdés. El minucioso informe que rindió constituye una singular pieza de la política exterior de nuestro país.

En síntesis, tanto la labor del Consejo Nacional de Relaciones Exteriores como la realizada por la Comisión de Política Internacional, demuestra que, si bien el personalismo en el ámbito diplomático de nuestro país estuvo presente desde los inicios de la República, a través de figuras descoltantes como Ricardo J. Alfaro, Harmodio Arias, Narciso Garay, Octavio Fábrega y otros, no es menos veraz que a mediados de los años cincuenta, y posteriormente, se hicieron significativos avances para darle coherencia y solidez a la política exterior de la Nación. Hasta donde tal iniciativa dio los frutos esperados, es tarea que todavía está por realizarse y escapa a los propósitos generales de esta introducción. (592 bis)

Por lo pronto, retornando a los planteamientos de Tack, el Ministro de Relaciones Exteriores sostenía que uno de los elementos que más contribuía a definir a un Gobierno, era precisamente la política exterior que aquél se trazara. No obstante, la misma debía traducirse en "objetivos claros, inteligibles para la mayoría de los ciudadanos y para los otros Gobiernos que forman parte de la familia de naciones".

Acotaba, acto seguido, que: "En el caso actual de Panamá, resulta imprescindible que un Gobierno Revolucionario como el que rige nuestros destinos, aspire a definir y clarificar una política exterior propia que refleje las aspiraciones nacionales dentro del ámbito mundial. Y, en verdad, esta ha sido la misión más importante que el Gobierno Revolucionario ha encomendado al Ministerio de Relaciones Exteriores. De allí que toda la acción y toda la labor de la Cancillería, durante los últimos dos años, ha tenido, como fundamento primordial, lograr la consecución del objetivo antes señalado: "Fijar una política exterior nueva, dinámica, clara, revolucionaria, de acuerdo con los propósitos generales del Gobierno Revolucionario".

Añadía que, dada la condición de Panamá de país independiente y soberano, con sus características propias de nación, no podía continuar participando en la vida internacional sobre la base de los viejos moldes diplomáticos. Era indispensable que Panamá tomara en cuenta las realidades del mundo en que se vivía, porque las mismas lo afectaban directa o indirectamente. Con sus dificultades y aspiraciones particulares, Panamá pertenecía a la América Latina que, en su conjunto, tenía objetivos comunes, dentro de los cuales esta República debía participar frente a los problemas mundiales.

Se refirió Tack al establecimiento de un programa de acción coordinada y de cooperación entre la Cancillería y la Escuela de Diplomacia de la Universidad Nacional, al estudio de una escala de salarios adecuada para los funcionarios diplomáticos y consulares, además de otras actividades enca-

minadas a modernizar el servicio exterior de la República. Entre las modalidades de la nueva política exterior, estaban: "Ruptura con los moldes tradicionales de la Diplomacia. Abandono total del formalismo excesivo y de las ambigüedades". Empleo de "un lenguaje claro, la acción directa y el planteamiento abierto y sincero de los problemas". Además, se utilizarían "las líneas de comunicación directa al más alto nivel, pasando por encima de los intermediarios burocratizantes". Habría, asimismo, una "preocupación seria por elaborar un método y una estrategia de acción internacional propios de Panamá". (593)

Entre las características dignas de destacar del Gobierno de Torrijos, que en parte vimos páginas atrás, estuvo el endurecimiento hacia la política tradicional de los organismos internacionales, particularmente de la OEA. Importa anotar que para entonces, la Organización regional sufría los efectos de un grave deterioro en sus estructuras y mecanismos de acción. Cuando a finales de junio de 1970, se celebró en Washington la Primera Asamblea General Extraordinaria de la O.E.A., el discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Juan Antonio Tack fue sumamente cáustico.

Tack pidió a sus homólogos americanos que no sigieran engañándose y, a su vez, descartaran el acostumbrado eufemismo con que se revestía el lenguaje utilizado en los encuentros continentales. Advirtió que el hombre común de Latinoamérica no le encontraba ningún contenido a las tres siglas: O.E.A. Recordó que la presencia del Organismo en Panamá, a raíz de los infaustos sucesos de enero de 1964, había dado lugar a que la imaginación popular panameña tradujera el significado de las abreviaturas O.E.A. como: "Olviden este asunto". Acotó que: "Todavía hoy sigue siendo una tarea sumamente difícil explicarle al hombre común latinoamericano que estas reuniones no pasan de ser un evento social más, en el cual los Cancilleres de América vuelven a saludarse e intercambian abrazos y discursos,

cuyos efectos no han llegado a operar positivamente en la vida social y económica de los Estados Miembros”.

Como se ve, Tack concentró su ataque en el flanco débil de la O.E.A. Por eso llamó la atención en el sentido que el Organismo regional era, ante todo, de carácter defensivo, tal como lo demostraban los Acuerdos, Resoluciones y Convenios destinados a evitar un ataque extracontinental, que destruiría la idiosincracia, la economía y la pacífica convivencia, al tiempo que se fomentaba la unidad de los Gobiernos ante la posible amenaza. Pero tal situación bélica no había ocurrido en Hispanoamérica. En cambio, la forma en que se vivía en ella era tan perjudicial como el peligro previsto. Otra

ocurriera, los pueblos latinoamericanos seguirían pensando que las siglas de la O.E.A. no pertenecían a este planeta. Más aún, afirmó que dicho Organismo no había demostrado “ni la flexibilidad ni la capacidad de respuesta suficiente para garantizar que los pueblos de América se desenvuelvan dentro de una tranquila convivencia, sino que en momentos verdaderamente cruciales para la paz y la tranquilidad de las naciones americanas, se ha hecho presente después de los hechos cumplidos para justificar una conducta que por tardía, es moralmente responsable de la pérdida de bienes y vidas inocentes”.

Era imperativo, en consecuencia, que la O.E.A. cambiara su método de trabajo, el cual, hasta entonces, consistía “en posponer y volver a posponer” la solución de los problemas que se le presentaban. La fórmula era “esperar hasta mañana, porque nunca estamos preparados hoy para tratar nada”. No obstante, si se quería, era posible laborar con eficiencia a nivel continental. El ejemplo del Banco Interamericano de Desarrollo saltaba a la vista. Esta institución había tenido “el coraje de romper con los moldes tradicionales llevando la realización de sus programas directamente a las áreas más necesitadas de soluciones urgentes”.

“A nuestros pueblos latinoamericanos no les interesan los discursos bonitos ni las brillantes polémicas jurídico-políticas —señaló Tack—. “Ellos sólo quieren acción rápida, eficaz y sin ataduras denigrantes, contra el hambre, la miseria y la injusticia”. En consecuencia, el futuro de la O.E.A. no dependía de las piezas oratorias pronunciadas en el seno del Organismo, sino de su capacidad para enfrentarse al reto que planteaban las necesidades de los niños, los obreros y los campesinos del Continente. (594)

Tales puntos de vista los reiteró Tack, durante la Primera Asamblea General Ordinaria de la O.E.A., celebrada en San José, Costa Rica, el 15 de abril de 1971. En esta oportunidad mostró preocupación por la lentitud en aplicar las reformas introducidas en el Protocolo de Buenos Aires. No obstante,

la vigencia efectiva, actual y futura de la Organización en la vida de los pueblos americanos, se presentaba aún "confusa y sombría". En el último año, la actividad de la O.E.A. era negativa en la búsqueda de soluciones a los problemas fundamentales que aquejaban a la región.

Dos decisiones, según el parecer del Canciller panameño, se podían adoptar para hacerle frente y cambiar el estado negativo antes descrito, a saber: darle un impulso administrativo diferente a fin de que la Organización estuviese más cerca de las necesidades de los pueblos latinoamericanos o bien, considerar serenamente la introducción de nuevos cambios a la Carta para que la O.E.A. fuese funcional. Sin embargo, parecía que las reformas habían hecho más pesado el mecanismo de operación de la O.E.A. Tal como lo demostraban las estadísticas del último año, ahora se celebraban más reuniones de los Consejo y más viajes de los funcionarios. Todo indicaba que la Organización regional marchaba a contracorriente de la revolución de los tiempos actuales. Así era porque los desniveles económicos y sociales constituían la fuente de los verdaderos problemas que debería enfrentar la O.E.A. Las viejas estructuras que todavía resistían los cambios impostergables serían barridas por la fuerza intempestiva de los acontecimientos.

A tono con los intereses del Gobierno castrense que representaba, al referirse al tema central de la Asamblea, esto es la desmilitarización de la América Latina, Tack distinguió entre los militares de la vieja escuela que se resistían al cambio y sentían nostalgia por las campañas napoleónicas, con los militares jóvenes que propugnaban por innovaciones a tono con las necesidades de los nuevos tiempos. Criticó, a su vez, el tradicional matrimonio entre la oligarquía con las fuerzas armadas que aún tenía "apóstoles y servidores de alta jerarquía en el escenario de nuestra América". Habló también de los grandes consorcios económicos que sistemáticamente fomentaban el odio y trataban de crear recelos entre las distintas generaciones, atizaban los conflictos raciales e intentaban poner "en pugna permanente

al pobre con el indigente, al desnutrido con el hambriento, para afincar su reinado sobre la división de las mayorías". Advirtió que "la ambición de poder no los deja darse cuenta de que ante un ataque extracontinental no hay defensor. La tecnología, las nuevas armas y sus medios de lanzamientos, hacen de nuestros grupos armados sistemas obsoletos".

"Hay una nueva clase de militares en América —apuntó Tack— a quienes ofende la vieja práctica de armarse a costa del sacrificio de la educación, la salud y el bienestar de los sectores de población más urgidos y con más derecho a la asistencia del Estado". Más aún, a su criterio había entonces "grandes líderes sociales de América, forjados en las corrientes del cambio" que "visten hoy el uniforme de las Fuerzas Armadas de sus respectivos países". Pero "viejos arquetipos de la élite castrense estacionaria" identificados con las clases privilegiadas, ponían obstáculos para que "la juventud militar no pueda aportar soluciones inmediatas a los rumbos nuevos de la Patria que ya no espera y que caería en manos de aventureros y agentes internacionales si esa energía creadora no estuviera en funciones de cambio".

Para Tack, lo único que se anteponía "en el cumplimiento de la misión histórica de la nueva generación militar y la nueva generación profesional de América Latina, son los anacrónicos jefes, los personeros de la oligarquía, que sienten pavor ante el peligro de que ambos grupos hablen y se entiendan". Así, Panamá admitía que la paz social y la convivencia pacífica, representaban lo más sagrado en la vida de un país. Pero no se entendía el empleo de fondos estatales para la adquisición de armamentos destinados a una guerra extracontinental, cuando el objetivo de la paz interna se podía lograr con elementos bélicos menores y en cantidades limitadas. En consecuencia, Panamá creía "más en la consonancia de los altos intereses de la Patria y las Fuerzas Armadas que en la prepotencia de los arsenales y los equipos de guerra".

A criterio de Tack, ya estaba abierta la posibilidad de que las Fuerzas Armadas desempeñaran "un impulso transformador frente al anquilosamiento de nuestras viejas oligarquías y el fracaso de la democracia formalista". Bajo tal perspectiva, debía determinarse, cuidadosamente, el procedimiento y los objetivos para lograr la desmilitarización de la América Latina. Ahora había la probabilidad del nuevo papel de los ejércitos como fuentes de propulsión "para lograr el triunfo de las causas más justas y legítimas contra los intereses de las viejas oligarquías". Es más, según Tack, la evolución de la situación social, política y económica en Latinoamérica, proyectada en su desarrollo futuro, "podría plantearse dentro de un esquema de alternativas en el cual los dos polos serían necesariamente las Fuerzas Armadas, por un lado, y las castas dominantes por el otro". En este sentido, se presentaban varias alternativas posibles, desde el establecimiento de un poder militar con clara conciencia social y menos poder de decisión de las oligarquías en la vida nacional hasta un débil poder castrense y el consiguiente mayor poder político de los grupos privilegiados, en cuyo esquema no se darían cambios de estructuras.

"Era muy loable que la O.E.A. —a decir de Tack— asumiera el papel que le pudiera corresponder en lograr que los recursos de nuestros países se canalizaran "hacia las obras constructivas del desarrollo y no hacia el perfeccionamiento de maquinarias de muerte y desolación". Mas, era menester que en su objetivo la Organización regional procediera con cautela. No debía aparecer ante los ojos de los pueblos latinoamericanos "como instrumento, consciente o inconsciente, de las castas y grupos dominantes contra las fuentes de poder popular. "Suficiente fama se ha ganado la O.E.A. de ser instrumento de determinada política continental". Por ende, la limitación de los gastos militares no debía convertirse en un nuevo espejismo de la O.E.A., que le siguiera ocultando las realidades a Latinoamérica, porque éstas se traducirían en transformaciones que se harían con o sin armas. Finalmente, el Canciller panameño abordó el tema de la subsistencia de enclaves coloniales en el Conti-

esta compleja situación que la O.E.A. tenía que enfrentar

depósitos de armas atómicas, ni instalaciones para el lanzamiento de proyectiles nucleares. Dicha inspección comprendería los cuarteles ubicados en la Zona del Canal. Al ratificar el Tratado de Tlatelolco, nuestro país no sólo prosiguió su tradición pacifista, sino también adoptó medidas para colocarse al margen de cualquier ataque atómico. (598)

Como se recordará, en 1972, se promulgó una nueva Constitución. En el Artículo 277, a la vez que se reconoció como "Líder Máximo de la Revolución Panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera", le otorgó amplios y casi ilimitados poderes durante seis años, entre los que estaban acordar la celebración de contratos, la negociación de empréstitos y la dirección de las relaciones exteriores. A partir de entonces, la política internacional de Panamá adquirió un sello marcadamente personalista, al tiempo que se caracterizó por una dinámica hasta entonces inédita en nuestro medio, en cuya puesta en práctica jugaron un papel importante los sectores de izquierda.

Ya vimos cómo, con la celebración de la Reunión del Consejo de Seguridad de la O.N.U. en la Ciudad de Panamá, en marzo de 1973, quedó de manifiesto el deterioro de las relaciones continentales, ante el veto emitido por el representante de Estados Unidos, John Scali, frente a las reivindicaciones planteadas por los delegados del Gobierno de Panamá. Como se indicó, con mucho acierto, en tal evento "la crisis del Sistema Interamericano y de la OEA llegó así a su culminación histórica". (599) En efecto, el acercamiento consignado en la Declaración Conjunta Moreno-Bunker, de abril de 1964, merced a los buenos oficios de la O.E.A. y los primeros contactos para nuevas negociaciones entre el Gobierno de Torrijos con la administración Nixon, se desplomaron en virtud de la obstinada posición estadounidense de no reconocer las justas aspiraciones panameñas en relación con el Canal Interoceánico. Con todo, en el seno de la O.E.A., Panamá se fijó dos metas claramente definidas y, en cierta

forma, vinculadas entre sí, a saber: el reajuste del sistema interamericano y la denuncia de sus reivindicaciones ante Estados Unidos por razón de la vía interoceánica.

Así las cosas, durante la Tercera Asamblea General de la O.E.A., celebrada en Washington en abril de 1973, Panamá fue uno de los más decididos impulsores del establecimiento de la "Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y proponer medidas para su reestructuración". En la Resolución adoptada por la mencionada Asamblea, se reconoció que: "Hay insatisfacción general sobre el funcionamiento y los resultados del sistema interamericano y que varios Estados miembros han manifestado que es urgente y necesaria su reestructuración o su reforma general y han formulado propuestas, sugerencias y observaciones para encauzar adecuadamente las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre los Estados Miembros del Sistema Interamericano, con base en el respeto a los principios de la igualdad jurídica de los Estados la libre determinación de los pueblos, la no intervención y en el reconocimiento de la pluralidad de regímenes políticos, económicos y sociales..." (600)

Un balance sobre los resultados de la reunión del Consejo de Seguridad de la O.N.U. en Panamá, realizó Juan Antonio Tack en su intervención en la Tercera Asamblea General de la O.E.A. Se refirió además, al status de la Organización regional en el contexto de los grandes problemas latinoamericanos. Señaló que, a veces, la O.E.A. guardaba " semejanza con una ínsula aislada (y) otras, con la de un injerto híbrido, cuya estructura no es funcional y cuyas prácticas no satisfacen plenamente a los pueblos de ningún Estado Miembro". ¿Era la O.E.A. una organización verdaderamente interamericana? Además, de sus informes anuales, que hacía las veces de un documentado autoenjuiciamiento. ¿quién vigilaba las actuaciones de la Secretaria General, su órgano central y permanente? ¿Quién verificaba y controlaba el empleo de todos los fondos de la Organización?

Aclaraba el Canciller panameño que con tales interrogantes no pretendía sembrar dudas acerca de la seriedad en el manejo de los fondos de la institución, sino que simplemente llamaba la atención sobre el hecho de que esta Organización tenía un presupuesto superior al de muchos Estados miembros. Todavía más, pese a que en los países latinoamericanos existían sistemas de control económico independientes del Poder Ejecutivo, no se habían tomado las medidas para establecerlos en la O.E.A., a fin de que los informes financieros fuesen, en primer lugar, responsabilidad de los Estados miembros y no de la Secretaría General del Organismo regional.

Por otra parte, sostenía Tack que era preciso determinar si los elevados principios establecidos en la Carta de la O.E.A. podían ser realizados a través de los mecanismos existentes. Era indiscutible que la parte estructural de la Organización no funcionaba y tampoco respondía cabalmente a las necesidades y aspiraciones de los pueblos que sufragaban los gastos. A continuación, detalló una serie de fallas que, a su juicio, caracterizaban a la O.E.A. y cómo podían superarse. Lo cierto era que se necesitaba introducir cambios profundos en el Organismo para lo cual podía constituirse una comisión especial que, para poder realizar un trabajo exitoso, tenía que reunirse en una capital latinoamericana, y en su trabajo no debía participar ningún funcionario de la Secretaría General y estar abierta a todos los Estados miembros. Consideraba como una violación flagrante al sistema interamericano, el anuncio hecho en el sentido de que una acción cooperativa "sobre una base de mutualidad" reemplazaría a la cooperación estructurada en cimientos de multilateralidad.(601) Se resolvió, finalmente, designar una Comisión Especial para que examinara la posibilidad de introducir reformas a la Carta de la O.E.A.

A instancias de todos los delegados presentes en la reunión de la Comisión Especial para estudiar la reestructuración del sistema interamericano, celebrada en Lima, en junio de 1973, correspondió al Embajador de Panamá,

Nander A. Pitty, pronunciar el discurso en la sesión de clausura. Hizo votos para que de las deliberaciones surgiera, en efecto, un nuevo modelo en las relaciones de los países del Continente americano, a fin de asegurar para todos una paz real, el respeto mutuo, la acción cooperativa para el desarrollo integral, el respeto a la persona humana y el impedimento de instrumentos de dominación política o para el trato injusto hacia los pueblos o naciones. (602)

Mientras que el tema de las reformas al sistema interamericano prosiguió un camino lento y tortuoso, en particular cuando el Gobierno del Perú incluyó la consideración del concepto de la seguridad económica colectiva rechazado por Washington, el 7 de febrero de 1974 se firmó en la Ciudad de Panamá, la Declaración Conjunta Tack-Kissinger. Como tendremos oportunidad de ver en detalle, este documento sentó las bases para las negociaciones de un nuevo Tratado del Canal, si bien todavía el camino no estaba totalmente despejado y la República tuvo que continuar utilizando la tribuna de la O.E.A. para agilizar el proceso de entendimiento con el Gobierno norteamericano. No obstante, como se observará, a partir de la Declaración Tack-Kissinger, bajó sensiblemente el tono de voz en las denuncias panameñas y, por tanto, en lo que respecta a la O.E.A., la actitud del Gobierno de Torrijos fue más condescendiente.

Entre tanto, mediante la Ley No. 7, de 24 de octubre de 1974, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó el Convenio que establecía la Organización Latinoamericana de Energía (O.L.A.D.E.), también conocido como Convenio de Lima, por haberse firmado en esta ciudad por representantes de los países de América Latina, incluyendo a Cuba, el 9 de septiembre de 1974. (603) Igualmente, por la Ley 8, también de 24 de octubre del año mencionado, la Asamblea antedicha dio su aprobación a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades del Organismo para las Armas Nucleares en la América Latina, signada en el Distrito Federal de México, el 2 de octubre de 1973. (604)

De singular importancia, fue la aprobación del Convenio por el que se creaba la Unión de Países Exportadores de Banano (U.P.E.B.) en el que figuraban, además de Panamá, los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Honduras y Guatemala. Recordemos que el Consejo del Organismo acordó celebrar consultas o cooperar con las Naciones Unidas y sus órganos, en especial con la UNCTAD, la F.A.O. y la O.N.U.D.I., así como también con la O.E.A. y otras agencias internacionales. Panamá promulgó el Convenio de la UPEB, por la Ley 14 de 29 de octubre de 1974. (605)

9.- Solidaridad continental y nuevos planteamientos en la O.E.A. en torno a las relaciones con los Estados Unidos (1975-76).

Acorde con la reunión de Panamá, celebrada del 31 de julio al 2 de agosto de 1975, se llegó a un consenso para crear el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyo Convenio constitutivo se firmó en la capital panameña el 17 de octubre del mismo año. Es importante recordar que el SELA se estableció como un Organismo Regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económico y social conjuntos. Tendría carácter permanente, personería jurídica internacional y estaría integrado por los Estados soberanos latinoamericanos. En otras palabras, representaba un nuevo bloque económico independiente de Estados Unidos. Por eso, entre sus propósitos fundamentales estaban: promover la cooperación intra-regional con el objetivo de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros, y, a la vez, tendría la responsabilidad de incentivar "un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países".

Se estipuló que las acciones del SELA se sustentarian en los principios de igualdad, soberanía e independencia de los Estados, además de mantener la solidaridad y abstenerse de no intervenir en los asuntos internos y acatar los diferentes

sistemas políticos, económicos y sociales. Del mismo modo, el SELA respetaría "las características propias de los distintos procesos de integración regionales y sub-regionales, así como sus mecanismos fundamentales y su estructura jurídica". La Secretaría Permanente del nuevo organismo especial tendría por sede a la ciudad de Caracas. Un total de 23 países de América Latina, entre los que estaban Cuba, Barbados, Grenada, Trinidad y Tobago, y Guyana, suscribieron el pacto original. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos aprobó el Convenio en mención, mediante la Ley 22 de 31 de octubre de 1975. (606)

Días antes, la mencionada Asamblea Nacional había dado su aprobación a la Convención Internacional sobre arbitraje comercial Internacional, por la Ley 11 de 23 de octubre de 1975. Igual hizo con la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, por medio de la Ley 12, de la misma fecha apuntada. A su vez, propuso reformas al Convenio del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), a través de la Ley 23, de 31 de octubre de 1975. (607)

Cuando el 29 de octubre del año aludido, en la reunión de delegados ante el Consejo Permanente de la O.E.A., el Representante de Estados Unidos, Richard White, defendió el papel desempeñado por las compañías transnacionales señalando que éstas debían ser alentadas a continuar "su contribución al desarrollo" de América Latina y se mostró anuente a establecer cualquier código de conducta sobre sus actividades, el Embajador de Panamá Nander Pitty, le saltó al paso a tales apreciaciones. Indicó que: "El deber de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) es asegurar que ningún país adoptara una actitud paternalista en favor de las actividades delictivas de algunas de sus empresas en la América Latina". Recordó que el tratamiento a las transnacionales tuvo su origen en la Conferencia de Bogotá, en 1973, en la cual se establecieron las bases de un "nuevo diálogo" con el Secretario de Estado Henry A. Kissinger. En consecuencia, se inclinó antes que por la formulación de un Código de Conducta, en la acción solidaria de los latinoame-

ricanos para el rechazo de las actividades impropias de las transnacionales y de la actitud paternalista de los Gobiernos que las protegían. Trajo a colación el solapado apoyo que brindaba la CIA a muchas de estas empresas, cuyas operaciones se realizaban en Latinoamérica.

Pitty cuestionó al Consejo Permanente de la O.E.A., si también estaba dispuesto a "echar una mirada sobre la llamada Compañía del Canal de Panamá, empresa transnacional cuyo único propietario es la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos". Sostuvo, además, que: "las reglas que se puedan escribir en la O.E.A. carecen de todo sentido práctico, si no se compromete directamente a los Gobiernos aquí representados a no continuar sobreprotegiendo a sus empresas en sus empeños de evadir las leyes de los países en los cuales operan". No obstante, afirmó que la América Latina encontraría la fortaleza necesaria para negociar con Estados Unidos sobre este u otro problema hemisférico en un plano bilateral que, sin duda, generaría la consolidación del recién establecido SELA. (608)

Con la asistencia de veintitrés miembros activos y dieciocho representantes de países observadores, se efectuó en Santiago de Chile, del 4 al 18 de junio de 1976, el Sexto Período ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la O.E.A. Por Panamá concurren el Ministro de Relaciones Exteriores Aquilino Boyd, y el Representante Permanente en la O.E.A., Nander Pitty. Entre los temas relevantes de la agenda, cabe mencionar, además del relacionado con las negociaciones del Tratado del Canal, la situación de los Derechos Humanos, la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos, la Cooperación Interamericana para el Desarrollo, la Transferencia de Tecnología, las Compañías Transnacionales y la Reforma al Sistema Interamericano.

A la sazón, la presencia del Secretario de Estado Henry Kissinger, se consideró como la continuación del "Nuevo Diálogo" en el contexto de la O.E.A. Por ende, tal como había ocurrido en las reuniones de Cancilleres en Bogotá, Tlatelol-

co y Washington, enmarcadas dentro de una acción de consultas con Estados Unidos, se insistió en la necesidad de llegar a una solución justa para las aspiraciones panameñas en el asunto del Canal Interoceánico. Kissinger, en consecuencia, afirmó en esta cumbre de Santiago, que Estados Unidos estaba comprometido a resolver pacíficamente el problema del Canal de Panamá y que, en tal sentido, se habían hecho significativos avances en las negociaciones con la República istmeña encaminados a la concertación de un nuevo Tratado. Señaló, asimismo, que su país tenía el propósito de ampliar las preferencias arancelarias para los productos de América Latina, cuyo tratamiento prioritario se haría extensivo a Venezuela y Ecuador, hasta entonces excluidos de la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos por ser miembros de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Habló también de la creación de "otro mecanismo regional consultivo dentro de la O.E.A. para promover la estabilidad de precios de productos como la bauxita, el hierro, el cobre y otros que son de vital importancia para América Latina". Por su parte, el Canciller de Panamá, en una Reunión de Prensa, declaró que su país pediría el apoyo de las naciones latinoamericanas en sus esfuerzos encaminados a lograr la soberanía efectiva en el Canal interoceánico y su zona adyacente. Con evidente exageración, recalcó "si esto no se soluciona antes de un año habrá sucesos de impredecibles consecuencias, no sólo para Panamá y Estados Unidos, sino para América Latina y el resto del mundo".

Al inaugurar la Sexta Asamblea, el Secretario General de la O.E.A., Alejandro Orfila, a la par que exhortó a las naciones desarrolladas a transferir sus experiencias y recursos en aras del beneficio común del Continente, afirmó que: "El día de la América llegará a plenitud cuando, por ejemplo, por vía de negociación y por respeto de los derechos involucrados, el Canal de Panamá sea definitivamente panameño, las Islas Malvinas se reincorporen al patrimonio argentino, cuando se solucione el problema de la mediterraneidad de Bolivia, se resuelvan a satisfacción de las partes interesadas la cuestión

de Belice y se llegue a acuerdos plenamente satisfactorios para El Salvador y Honduras”.

Entre los resultados descollantes de la Reunión de Santiago, cabe mencionar la Declaración Conjunta de los Gobiernos de Panamá y Estados Unidos sobre las negociaciones respecto a la Zona del Canal y el Canal Interoceánico, que se leyó ante el plenario, el 9 de junio. En este documento se reafirmó la intención de las partes de concertar un nuevo Tratado del Canal para mutua satisfacción y que reflejara una nueva era de cooperación entre Estados Unidos con sus vecinos del Continente. Especial significado tuvo para nuestro país la Resolución AG/Res. 219 (VI-0/76) titulada: “Estado de las Negociaciones entre los Gobierno de Panamá y los Estados Unidos sobre la Cuestión del Canal de Panamá”. En la misma, se abogó por la celebración de un Tratado justo y equitativo que pusiera fin definitivamente a las causas de conflicto entre los dos países y fuese, a la vez, factor eficaz en el fortalecimiento de la cooperación, la paz y la amistad entre los pueblos. Asimismo, se consideró y adoptó la celebración de una Sesión Extraordinaria del Consejo de la O.E.A. en la Ciudad de Panamá con el propósito de conmemorar los ciento cincuenta años del Congreso Anfictiónico. (609)

No está de más recordar que, en la XI Reunión Central del CIES, celebrada en Washington, en abril de 1976, el Embajador Permanente de Panamá en la O.E.A. Nander Pitty, presentó un documento titulado: “Estado de la Cooperación Interamericana para el Desarrollo”. Volvió a exponerlo en el seno de la Asamblea General, en Santiago, y, a pesar de su extensión, merece algunos comentarios.

Iniciaba Pitty su exposición aseverando que, al parecer, nada había cambiado, en cuanto a las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países de América Latina, desde la Declaración de los Presidentes Americanos en Punta del Este, el 14 de abril de 1967. De lo anterior, se desprendía que los mecanismos entonces establecidos con perspectiva visio-

naría no habían sido dotados “del soporte económico necesario para cumplir una labor efectiva”. Prueba de ello era el poco fructífero papel desempeñado por el Centro Interamericano para la Promoción de Exportaciones. Criticó la “imaginación fértil en materia de programas dentro de la O.E.A., “con nombres sonoros y brillante literatura”, pero con escasos recursos para traducir resultados efectivos en la superación del subdesarrollo. Así las cosas, había llegado el momento de revisar integralmente la programación establecida a fin de fijar la atención en los puntos más susceptibles de cambios.

Objeto de interés del representante de Panamá en la O.E.A. fue, igualmente, el plan propuesto para la Alianza para el Progreso. Sus estructuras parecían vacías, aunque este era el aspecto menos importante para hacerle frente a los problemas del subdesarrollo. Era innegable que la Alianza había movido gruesos capitales, ofrecido soluciones y representado un ejemplo de acción conjunta. No obstante, enfrentó grandes dificultades y a su amparo se habían cometido muchas injusticias. Fue así como el agradecimiento por las donaciones recibidas, dio paso al “airado reclamo por las condiciones onerosas de los préstamos y por la comprobación de que cada dólar recibido se multiplicaba por tres al momento de cumplir la obligación de pago”. Por eso, la liquidación de los programas de la Alianza no debía traer como consecuencia, la cancelación de los compromisos de cooperación. Desde otro ángulo, el concepto de voluntariedad en los fondos multilaterales tenía que ser reemplazado por la obligatoriedad.

Se desprendía de todo lo anterior que era necesario un amplio examen de todo lo concerniente a la cooperación para el desarrollo. Como esto no parecía ser posible en el seno del CIES, Pitty recomendaba la celebración de una Asamblea Extraordinaria con el propósito antes enunciado. La convocatoria de tal cónclave bien podía hacerse en la Asamblea General de Santiago. De allí que el representantes de Panamá en la O.E.A. reiterara sus puntos de vista en esta Cumbre, para así adoptar una acción común que hiciera

realidad algunos de los compromisos establecidos en la Carta del Organismo Regional. (610)

Entre el 22 y el 25 de octubre de 1976, se celebró en la ciudad de Panamá el Segundo Congreso de Unidad Latinoamericana, en conmemoración del sesquicentenario del Congreso Anfictiónico. La cumbre, cuya meta era lograr la segunda independencia de la América Latina y se identificaba con la no alineación, aprobó una Resolución de Apoyo a nuestro país y una Declaración política de signo anticolonial: La Carta de Panamá, que reproducimos en la Antología de este estudio, razón por la cual nos excusamos de analizarla.

En otro orden de cosas, mediante la Ley No. 11 de 27 de octubre de 1976, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, dio su aprobación al Estatuto Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar. (611) Al día siguiente, por la Ley 18, dicha Asamblea también aprobó el Convenio sobre privilegios e inmunidades entre la República de Panamá y la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB). (612)

Además de la Resolución de la Asamblea General de la O.E.A. reunida en Santiago, y la Carta de Panamá, otro ejemplo de solidaridad latinoamericana con nuestro país en su lucha para lograr la concertación de un nuevo Tratado del Canal con Estados Unidos, lo constituye la Declaración Conjunta emitida en la Isla de Contadora el 24 de marzo de 1975, por los Presidentes de Colombia, Alfonso López Michelsen; de Costa Rica, Daniel Oduber; de Venezuela, Carlos Andrés Pérez; y el Jefe del Gobierno de Panamá Omar Torrijos Herrera. Entre otras cosas, se advirtió que el Canal de Panamá, ubicado en territorio panameño, estaba sujeto "a los riesgos y peligros que se derivarían de una guerra en caso de una conflagración internacional, lo cual expone a los tres países a sufrir consecuencias semejantes no obstante su fundamental interés en la neutralización de dicho Canal y su probada adhesión los propósitos concertados de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales". Al mismo tiempo, se reconoció el espíritu de colaboración interamericana por parte de la República de Panamá "como decidida partidaria de los objetivos de la integración de la América Latina, en armonía con los ideales del Libertador".

Tomando en consideración la Declaración Conjunta Tack-Kissinger o de los Ocho Puntos, del 7 de febrero de 1974, los Presidentes de Colombia, Costa Rica y Venezuela, en el documento aludido, reiteraron "el decidido apoyo de sus respectivos pueblos y Gobiernos a las justas aspiraciones panameñas en la cuestión del Canal de Panamá". Del mismo modo, acordaron "dirigirse a todos los Gobiernos Latinoamericanos con el fin de invitarlos a que desarrollen nuevos esfuerzos para materializar el apoyo ofrecido a Panamá en sus gestiones para concertar un nuevo Tratado del Canal con Estados Unidos, que elimine las causas de conflicto entre los dos países, en armonía con los principios del Derecho Internacional referente a las relaciones y a la cooperación entre los Estados".

Por supuesto, este gesto de solidaridad con Panamá no estaba exento de intereses específicos, en especial por parte de Costa Rica y Colombia. Más adelante, nos referiremos a los pactos suscritos con estos países después de concertarse los Tratados Torrijos-Carter. Pero en la Declaración de Contadora del 24 de marzo de 1975, ya se habían sentado las bases para las concesiones otorgadas por el Gobierno de Torrijos en retribución al apoyo manifiesto durante el proceso de las negociaciones. En este sentido, cabe recordar que en el documento en mención se indicó que el Gobierno de Panamá, inspirado en los principios expuestos y como libre expresión de su voluntad soberana, declaraba que una vez aprobado el nuevo Tratado del Canal, estaba dispuesto a otorgarle a las Repúblicas de Colombia y Costa Rica ciertos beneficios relativos al uso de la vía interoceánica.

En virtud de lo anterior, el tránsito por el Canal de Panamá de los productos naturales e industriales de Colom-

bia y Costa Rica, al igual que sus respectivos correos, se haría “libre de todo gravamen o derechos, salvo aquellos que, en términos de igualdad, se apliquen o pudieran aplicarse a los productos y correos de la República de Panamá”. De igual manera, los nacionales de los dos países mencionados, estarían exentos de la imposición de peajes, impuestos o contribuciones que no fuesen aplicados a los ciudadanos panameños al transitar por la ruta Interoceánica de Panamá. Para tal efecto, tenían que presentar pruebas fehacientes de su nacionalidad. A su vez, los Gobiernos de Colombia y Costa Rica podían, en todo tiempo, transportar por dicha vía acuática, sus tropas, naves y materiales de guerra, sin pagar peaje alguno. Por su parte, Colombia, tan pronto se concertara el nuevo Tratado del Canal, convenía en renunciar a todo derecho otorgado por tratado en relación con materias que no fuesen propias a la exclusiva jurisdicción de la República de Panamá.

Desde otro ángulo, en la Declaración Conjunta que venimos comentando, los Gobiernos signatarios expresaban su “sincera complacencia” por los esfuerzos que venían realizando algunos países de la región para buscarle solución a los problemas del transporte marítimo, en el marco del aspecto integracionista de la América Latina. Convenían en consultarse mutuamente sobre esta materia. Panamá, Colombia y Costa Rica, manifestaban su intención de brindarle especial prioridad a la “concertación y promoción de programas de desarrollo de sus áreas fronterizas, con la mira de acelerar el desarrollo económico de sus países y mejorar los niveles de vida y bienestar de sus pueblos”.

Por último, los Presidentes de Colombia, Costa Rica y Venezuela, expresaban “su honda preocupación por la lentitud con que vienen desarrollándose, después de once años de iniciadas, las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos para concertar otro Tratado del Canal”. Resaltaban, asimismo: “el contraste que existe entre la manera como tres países latinoamericanos han conseguido superar obstáculos, merced a la concepción hemisférica de Panamá, y las

excesivas trabas que todavía se interponen en el arreglo del problema canalero, una cuestión que América Latina mira como propia y cree de urgente solución”. (613) A este documento se adhirió la Declaración de los Presidentes de México y de Venezuela, del 22 de marzo de 1975. (614)

Otro documento que se enmarca dentro del apoyo solidario de los países latinoamericanos a la política internacional del régimen de Torrijos encaminada a establecer un nuevo pacto contractual con la nación del Norte, es el Comunicado Conjunto, suscrito el 15 de enero de 1976, por el Primer Ministro del Gobierno Revolucionario de Cuba Fidel Castro, y el Jefe de Gobierno de la República de Panamá Omar Torrijos. Del mismo tenor es el Comunicado Conjunto signado en Kingston, el 21 de abril de ese año, entre el Primer Ministro de Jamaica, Michael Manley, y el General Torrijos. Similar significado tuvo la Declaración Conjunta, del 23 de julio de 1976, firmada por los Presidentes de Venezuela, Carlos Andrés Pérez; de Colombia, Alfonso López Michelsen, y Omar Torrijos. Los dos mandatarios sudamericanos reiteraban, en este documento, su decisión de continuar apoyando a Panamá en el problema canalero y, a la vez, hacían presente “su preocupación por la lentitud de las negociaciones que se adelantan entre Panamá y los Estados Unidos”. (615)

De no menos importancia, en el contexto de la solidaridad continental de que nos ocupamos, principalmente en relación con el SELA, fue el Comunicado Conjunto suscrito por los Cancilleres de Panamá y Venezuela, Aquilino Boyd y Ramón Escovar Salom, respectivamente, en la ciudad de Panamá, el 24 de marzo de 1976. Coincidieron en que “la única forma de asegurar soluciones verdaderas, permanentes y de aplicación general”, ante los graves problemas que atravesaba la economía mundial y sus efectos en los países en vías de desarrollo, era mediante “el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, basado en la equidad, la justicia y la cooperación entre Estados”. Tal innovación, a su entender, debía construirse sobre los principios de la

Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. (616)

En suma, mientras por un lado, el Gobierno jefaturado por Omar Torrijos hacía presión en el Consejo de Seguridad de la O.N.U. para que la causa panameña adquiriera dimensión mundial y lograr adeptos, como vimos en el apartado correspondiente, por el otro, censuró en un principio a la OEA, buscó después apoyo en su seno y negoció simultánea y separadamente con algunos de sus miembros a fin de consolidar la política canalera ante la poderosa Nación del Norte. Mas, esta diplomacia poco ortodoxa, también lo llevó, además de acercarse a Cuba, a pactar con países socialistas fuera del ámbito latinoamericano y participar activamente en el bloque de los No Alineados, que merecerá nuestra atención más adelante.

Por último, de gran importancia para la causa panameña fue la "Cumbre de Bogotá", celebrada en la primera semana de agosto de 1977, con la asistencia de seis gobernantes de la cuenca del Caribe, a saber: José López Portillo, de México; Carlos Andrés Pérez, de Venezuela; Daniel Oduber, de Costa Rica; Alfonso López Michelsen, de Colombia; el Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos, y el Primer Ministro de Jamaica Michael Manley. Como se recordará, la primera sesión se concentró en el examen de las bases relativas a las negociaciones entre Estados Unidos y Panamá para la firma del nuevo Tratado del Canal. Del mismo modo, se analizó la situación del café en el mercado internacional y los problemas comunes de la región, especialmente los programas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). También fueron discutidos asuntos bilaterales como el Pacto Andino, entre Colombia y Venezuela. (617)

Como lo reconocieron dos de los negociadores panameños Gabriel Lewis Galindo y Diógenes de la Rosa, la "Cumbre de Bogotá" fue crucial para superar escollos que parecían insalvables en la etapa concluyente del proceso de entendimiento con el Gobierno norteamericano, en particu-

lar, respecto al polémico Tratado de Neutralidad. Durante 48 horas, los días 9 y 10 de agosto, las negociaciones alcanzaron un punto crítico y llegaron a depender del hilo telefónico entre Bogotá y Washington. (618) William Jordan ha descrito, con suma precisión, cómo desde la capital colombiana, se pusieron sobre el tapete aspectos decisivos y se influyó para que en Washington se ajustaran los puntos culminantes que allanaron el camino hacia la concertación final de los Tratados Torrijos-Carter. (619)

10.- La firma de los Tratados Torrijos-Carter y los Informes sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá.

Cuando, el 7 de septiembre de 1977, en la sede de la O.E.A. en Washington, el Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, y el Jefe de Gobierno de Panamá General Omar Torrijos Herrera, firmaron los nuevos Tratados del Canal de Panamá, el Secretario General de la Organización regional, Alejandro Orfila llegó a decir, en el discurso que abrió la ceremonia, que tales acuerdos significaban "el comienzo de una nueva era en las relaciones interamericanas. Una era de verdadera interdependencia, donde sea realidad, sin excepción, la igualdad jurídica de los Estados, donde el único predominio sea el del derecho y donde ninguna circunstancia justifique el menoscabo del respeto a la persona humana. Añadió que, si bien los problemas interamericanos eran complejos y difíciles, podían superarse si se decidía unir al análisis y la discusión "la sincera voluntad de resolverlos con justicia". Recordó sus palabras pronunciadas en ocasión de la Sexta Asamblea General de la O.E.A., en Santiago de Chile, en las que expuso la necesidad de resolver los problemas más candentes en la región, a saber: el Canal de Panamá; las Islas Malvinas; la cuestión de Belice; la mediterraneidad de Bolivia; y la concertación de acuerdos satisfactorios para El Salvador y Honduras. Sólo entonces llegaría a su plenitud "el verdadero día de las Américas".

Según Orfila, con la firma de los Tratados del Canal, de aquel itinerario se había cumplido la primera etapa. Faltaba continuar con las tareas siguientes. De allí que, la ceremonia de entonces, “más que cerrar un capítulo de nuestra historia, nos prometen un futuro articulado en ese espíritu”. Sostuvo que las dificultades que imponía la realidad americana terminaban donde se daba inicio a la decisión de superarlas. (620)

Desde la perspectiva estadounidense, no menos optimista fueron los planteamientos en torno a los nuevos pactos del Canal. El Presidente Carter expresó que dichos documentos asegurarían “un futuro pacífico, próspero y seguro, para una vía interoceánica internacional de gran importancia para todos nosotros”. Pero eran más que solo eso. Representaban, a la vez, “el compromiso de los Estados Unidos para con la creencia de que la justicia y no la fuerza debe ser la base de nuestra conducta con todas las naciones del mundo”. A su juicio, para que cualquier acuerdo entre dos países fuese duradero, tenía que servir los mejores intereses de ambas partes. Eso es lo que hacían los recientes tratados. Más aún, al garantizar la neutralidad del Canal de Panamá, igualmente servían “a los mejores intereses de todas y cada una de las naciones que utilizan el Canal”.

“De esta suerte —continuaba diciendo Carter— el acuerdo forma una nueva sociedad para asegurar que este Canal vital continuará siendo bien operado, de manera segura y abierta, a la navegación de todas las naciones ahora y en el futuro”. Indicaba que, según los acuerdos en mención, Panamá desempeñaría un papel cada vez más importante en la operación y defensa del Canal en los próximos 23 años. Posteriormente, Estados Unidos continuaría teniendo “el derecho de repeler cualquier amenaza a la neutralidad del Canal”. Por su parte, los miembros de la O.E.A. y todos los países que formaban parte de las Naciones Unidas, tendrían la oportunidad de suscribirse al Tratado de Neutralidad Permanente del Canal.