

7. El Grupo de Contadora ante la crisis centroamericana

Con el trasfondo del agravamiento de los conflictos en Centroamérica y los fallidos intentos, a nivel continental (Foro Pro Paz y Democracia, en San José) y fuera del ámbito hemisférico (Francia y México) para pacificar la convulsionada área, entre el 8 y 9 de enero de 1983, los Ministros de Relaciones Exteriores de México Bernardo Sepúlveda; de Venezuela, José Alberto Zambrano; de Colombia Rodrigo Lloreda, y de Panamá José Amado III, se reunieron en la Isla de Contadora, en esta última República. Su propósito era examinar tal estado de cosas y, al mismo tiempo, hacer un llamado al diálogo y a la negociación a fin de encontrarle una salida pacífica a la difícil situación imperante.

A partir de entonces, se sentaron las bases para la labor conciliatoria del denominado Grupo de Contadora, que paulatinamente cobró fuerza, tras diversos encuentros en el marco de las relaciones continentales sin la participación de los Estados Unidos. También, el Movimiento de los Países No Alineados le dio su inmediato respaldo en la Reunión del Buró de Coordinación (NOAL) que tuvo lugar en Managua, del 10 al 14 de enero de 1983. Por su parte, la O.E.A reconoció el importante papel de Contadora, particularmente en la controversia fronteriza entre Honduras y Nicaragua. Más aún, los propios Cancilleres del Grupo de Contadora hicieron visitas conjuntas a los países centroamericanos y, a solicitud de Costa Rica, se designó una Comisión observadora para examinar las tensiones en la frontera con Nicaragua y presentar las recomendaciones pertinentes. Cuando en mayo de ese mismo año, este último país acusó ante el Consejo de Seguridad de la O.N.U a Estados Unidos y Honduras de agresión, se aprobó una Resolución unánime alabando la gestión de Contadora y reafirmando el derecho de Nicaragua y otros países de vivir en paz sin injerencia extranjera, al tiempo que se solicitó al Secretario General un informe sobre el desarrollo de la situación en Centroamérica.

Después de aproximadamente cuatro meses de virtual estancamiento, se celebró en Panamá, del 28 al 30 de mayo, el Segundo Cónclave de los Nueve, formado por los Cancilleres de Contadora y de los países centroamericanos. A la sazón, además de constituirse el Grupo Técnico integrado por los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países concurrentes, se identificaron, en la agenda de trabajo, cuatro grandes áreas, a saber: el marco conceptual; los problemas políticos y de seguridad; los objetivos económicos y sociales, así como los mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos logrados. A más de ello, se recibió un informe de la Comisión observadora y se acordó que continuara su función de asesoría en la zona fronteriza entre Nicaragua y Costa Rica. (804)

Aparte de otros reconocimientos internacionales, un impulso notable para la consolidación del Grupo de Contadora significó la Declaración de Cancún sobre la Paz en Centroamérica, resultado de la Reunión de los Jefes de Estado de Colombia Belisario Betancur; de México Miguel de la Madrid; de Venezuela Luis Herrera Campins y de Panamá Ricardo de la Espriella. El cónclave se celebró en ese centro turístico mexicano, el 17 de julio de 1983. En efecto, tras mostrar su "profunda preocupación" por el "rápido deterioro ante una creciente escalada de violencia, el aumento progresivo de las tensiones, los incidentes fronterizos y la amenaza de una conflagración bélica que podría generalizarse", en la crítica situación centroamericana, abogaron por la creación de condiciones favorables para la paz en la región, a través de genuinas actitudes y disposiciones hacia el diálogo por parte de los países del área. En tal sentido, resaltaron el papel del Grupo de Contadora al lograr "el establecimiento de un mecanismo de consultas y la definición, por acuerdo unánime, de un temario que recoge los aspectos más sobresalientes de la problemática regional".

Observaban los mandatarios que, si bien estos logros eran todavía insuficientes, habían encontrado apoyo de numerosos partidos, diversas organizaciones y variados

grupos de opinión en el plano internacional. Así, todos coincidían en que la gestión del Grupo de Contadora había "contribuido a moderar los peligros y reducir los riesgos de una confrontación generalizada" y, además, que su acción coadyuvó a "identificar problemas y causas de un escenario que hoy se expresa en conflicto y temor".

Ante el respaldo ofrecido por la comunidad internacional, los firmantes de la Declaración de Cancún se comprometieron a proseguir en su empeño de pacificar a Centroamérica. Con tal propósito, enunciaron una serie de directrices generales que formaban parte de un programa que sería propuesto a los países de dicha área y el cual entrañaba, además, el cumplimiento de los principios básicos que regían las relaciones internacionales, al igual que la celebración de acuerdos y compromisos políticos en el ámbito regional destinados a : "un efectivo control de la carrera armamentista; la eliminación de asesores extranjeros; la creación de zonas desmilitarizadas; la proscripción del uso del territorio de unos Estados para desarrollar acciones políticas o militares de desestabilización en otros Estados; la erradicación del trasiego y tráfico de armas; y la prohibición de otras formas de agresión o injerencia en los asuntos internos de cualquiera de los países del área".

Para hacer efectivo este programa general, era indispensable la concertación de un buen número de compromisos políticos a fin de garantizar la paz regional. Tales pactos comprenderían desde la suspensión de todo tipo de beligerancia prevalectente, la congelación de los armamentos ofensivos existentes y otras medidas de índole militar, hasta el establecimiento de comisiones mixtas de seguridad para prevenir incidentes fronterizos e impedir el trasiego de armas y crear las condiciones propias de "un clima de distensión y confianza en el área". En concordancia con lo anterior, se desarrollarían esfuerzos internos para "fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la observancia de los derechos humanos". Tendría, igualmente, que enfrentarse ante el atraso económico, "fortalecer los mecanismos de integra-

ción, incrementar el comercio intrazonal y aprovechar las posibilidades de complementación industrial". Estas iniciativas debían conjugarse con el apoyo internacional, sobre todo de los países industrializados mediante créditos de fomento, programas de cooperación y el acceso de los productos centroamericanos en los mercados externos.

De esta suerte, los Gobiernos de los países del Grupo de Contadora reiteraron "su decisión de continuar los programas de cooperación en favor de la subregión y ofrecer su concurso para analizar el apoyo internacional hacia estos propósitos de reactivación económica". En consecuencia, los Ministros de Relaciones Exteriores elaborarían propuestas específicas, que habrían de presentarse a la consideración de los países centroamericanos en la próxima reunión conjunta de Cancilleres. Del mismo modo, en la Declaración de Cancún se hizo un llamado a todos los miembros de la Comunidad Internacional y, particularmente, al Secretario General de la ONU y al Presidente del Consejo Permanente de la O.E.A, a fin de que contribuyeran en la búsqueda de soluciones pacíficas para Centroamérica (805). El Documento, no obstante, se remitió, a más de los mandatarios, a otros Jefes de Estado del Continente, Europa y Asia. Igualmente, se invitó a Ronald Reagan y a Fidel Castro a brindarle su solidaridad y apoyo a las gestiones del Grupo de Contadora, en aras de la distensión.

Con una propuesta de seis puntos, respondió el Gobierno de Nicaragua, el 19 de julio, al Documento de Cancún. Contemplaba la firma inmediata de un acuerdo de no agresión entre aquel país y Honduras; el cese absoluto del suministro de armas a las fuerzas bélicas beligerantes de El Salvador; culminación del apoyo militar y uso de cualquier territorio para agredir a los gobiernos del área; el compromiso de respetar la autodeterminación y la no injerencia en los asuntos internos; el cese de la discriminación económica contra cualquier país de la región y, por último, la suspensión de ejercicios militares en el área. El Coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua

Daniel Ortega, declaró, además, que pese a la absoluta convicción de la necesidad de arribar a soluciones bilaterales para detener las amenazas contra la paz en la región, también aceptaría negociaciones, con carácter multilateral propiciadas por el Grupo de Contadora. Advirtió, asimismo, sobre el peligro que representaba el aumento de los conflictos militares existentes e indicó que el Consejo de Seguridad de la O.N.U, "como máximo organismo internacional, encargado de velar por la paz y seguridad internacionales" debería supervisar y garantizar a todos los países el cumplimiento de los acuerdos de esta naturaleza. (806)

Al acusar recibo de la Declaración de Cancún, Fidel Castro se mostró partidario, de sustituir la confrontación por el diálogo en la explosiva área centroamericana y consideró el documento como "un importante esfuerzo para resolver los problemas que afectan a Centroamérica y preocupan a toda Latinoamérica y el Caribe, lo que por sus peligrosas repercusiones posibles, han llegado a ser preocupación internacional". Coincidió con la Declaración mencionada en cuanto a la necesidad de fortalecer "la vía de entendimiento político, aportando soluciones constructivas". De lo contrario, se acentuarían los factores que podían conducir a enfrentamientos armados de mayor peligrosidad. Suscribía la idea que el uso de la fuerza no resolvía sino agravaba las tensiones subyacentes y ratificaba que con Cuba podía contarse "para las soluciones negociadas que se basan en los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad soberana de los Estados, la cooperación para el desarrollo económico y social, la solución pacífica de las controversias", que debían ser "la expresión libre y auténtica de la voluntad popular".

Castro, por otro lado, no ocultó sus simpatías por el Gobierno de Nicaragua. Atribuyó "excepcional importancia" a la posición adoptada por la dirigencia del Frente Sandinista de Liberación Nacional ante la Declaración de Cancún, en el sentido de aceptar negociaciones multilaterales auspiciadas por el Grupo de Contadora. Advirtió el dirigente cubano que su país estaría de acuerdo con cualquier solución que

resultara aceptable “para Nicaragua, para las fuerzas revolucionarias de El Salvador y para aquellas que en Centroamérica se esfuerzan por transitar el camino definitivo hacia la independencia nacional y las transformaciones democráticas”. Adujo que los compromisos que Cuba estaba dispuesta a asumir no tenían “otro límite que el de las decisiones de los gobiernos y pueblos de Centroamérica con los cuales está comprometida su solidaridad”. Sin embargo, observó que para ello era necesario que también los Estados Unidos cumpliera con sus compromisos, pues hacía siglo y medio Simón Bolívar señaló que estaban destinados por la Providencia a plagar a América de miserias en nombre de la libertad. Acotó que Cuba cooperaría con todo lo que contribuyera “a la paz digna, al necesario progreso económico y social y a la libertad de nuestros pueblos”. (807)

Por su parte, Ronald Reagan, en su respuesta a los Presidentes del Grupo Contadora, el 21 de julio, señaló que la solución al conflicto centroamericano precisaba de cuatro puntos fundamentales, a saber: fortalecimiento de las instituciones democráticas, respeto a la no intervención, distanciamiento de la pugna Este-Oeste y la obtención de un nivel económico más acorde con las necesidades básicas de la región. Se refirió, asimismo, al apoyo expresado con anterioridad por su Gobierno al Grupo de Contadora y sostuvo que la Declaración de Cancún representaba un paso importante para la pacificación de la convulsionada área. (808) No obstante, cabe señalar que las palabras del mandatario norteamericano distaban de la realidad. Dos días antes de esta comunicación, Reagan había ordenado el establecimiento de la Comisión Nacional Bipartita para Centroamérica, presidida por el ex-Secretario de Estado Henry A. Kissinger, entre cuyas funciones estaban “estudiar la naturaleza de los intereses de los Estados Unidos en la región centroamericana y las amenazas que ahora se presentan ante esos intereses” y aconsejar al Presidente, al Secretario de Estado y al Congreso “sobre elementos de una política de los Estados Unidos a largo plazo que responda lo mejor posible al desafío del desarrollo social, económico y democrático de la región,

y a amenazas internas y externas a su seguridad y estabilidad". Recomendaría, del mismo modo, sobre los medios de conseguir un consenso nacional sobre una política global de los Estados Unidos para la región". (809) Del denominado Informe de la Comisión Kissinger, nos ocuparemos más adelante. De momento, importa resaltar que, por estas mismas fechas, es decir, en julio de 1983, se prepararon maniobras estadounidenses y hondureñas (Pino Alto II) para lo cual se envió una flota de ocho buques que zarparon de San Diego, California. Era una clara demostración de fuerza de la administración Reagan, que calificó tal medida como "disuasorias" en contra del Gobierno de Managua y echaba por tierra la iniciativa de paz del Grupo de Contadora, a más de violar los principios de la Carta de la ONU. (810) Mientras tanto, aumentaban los ataques de las fuerzas contrarrevolucionarias en Nicaragua, particularmente desde los territorios de Honduras.

Dentro de este contexto de gran tensión, los días 28, 29 y 30 de julio, los Cancilleres del Grupo de Contadora y de los países centroamericanos celebraron en Panamá la Tercera Reunión Conjunta. En la misma, se discutieron diversos aspectos que debían contener los acuerdos de paz y los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco Estados de Centroamérica aceptaron y dieron su apoyo a la Declaración de Cancún. Pero la situación en el área continuó deteriorándose en los próximos meses, después del golpe militar en Guatemala encabezado por el General Oscar Mejía Victores, contra el régimen del General Efraín Ríos Montt, el intento de reactivar el CONDECA y la acentuación del cerco naval a Nicaragua. Con todo, durante la Cuarta Reunión Conjunta del Grupo de los Nueve que se llevó a cabo en la ciudad de Panamá, del 7 al 9 de septiembre, se elaboró el Documento de Objetivos, fundamentándose en la Declaración de Cancún, el documento preparado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras titulado "Bases para la paz en Centroamérica", la propuesta de Nicaragua y otras formulaciones hechas en encuentros anteriores.

Luego de señalar la necesidad de poner en práctica los principios fundamentales del Derecho Internacional que regulan las relaciones entre los Estados, el Documento de Objetivos puntualizó una serie de requisitos básicos para la pacificación de centroamérica. Entre los mismos se distinguen los de carácter político, los de índole militar y los de naturaleza económica. En ese orden, en primera instancia, se destacó la importancia de promover la distensión y poner término a las situaciones de conflicto en el área. Para ello, era preciso abstenerse de realizar toda acción que pusiera en peligro "la confianza política" o que tendiera "a obstaculizar el objetivo de paz, la seguridad y la estabilidad en la región". Debía asegurarse, además, el estricto cumplimiento de los principios del Derecho Internacional ya enunciados, así como "respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, políticos, civiles, económicos, sociales, religiosos y culturales". También era imprescindible adoptar medidas destinadas al establecimiento o perfeccionamiento de "sistemas democráticos, representativos y pluralistas" que garantizaran "la efectiva participación popular en la toma de decisiones" y aseguraran "el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos". Del mismo modo, habrían de llevarse a efecto "acciones de reconciliación nacional" donde se habían dado profundas divisiones dentro de la sociedad, a fin de lograr la participación, conforme a la ley, en los procesos políticos de carácter democrático. Se contemplaba, asimismo, la creación de "condiciones políticas destinadas a garantizar la seguridad internacional, la integridad y la soberanía de los Estados de la región". Se mencionó también la continuación de la "ayuda humanitaria" a los refugiados centroamericanos y el establecimiento de medidas adecuadas para su repatriación voluntaria.

Desde la perspectiva militar, el Documento de Objetivos abogaba por el cese de la carrera armamentista en todas sus formas y para que se iniciaran negociaciones sobre control y reducción "del inventario actual de armamentos" y del

número de efectivos en armas". Tendría que proscribirse, igualmente, la instalación de bases militares o cualquier tipo de injerencia militar foránea en los territorios centroamericanos. Habrían de celebrarse acuerdos "para reducir, con miras a eliminar, la presencia de asesores militares extranjeros y de otros elementos foráneos" que participaban en actividades militares y de seguridad. Era necesario, además, establecer "mecanismos internos de control para impedir el trasiego de armas desde el territorio de cualquier país de la región hacia el territorio del otro". Debía eliminarse el tráfico de armas intraregional o desde el extranjero e impedir el uso del propio territorio, así como "no prestar ni permitir el apoyo militar o logístico" a personas, organizaciones o grupos que intentaran desestabilizar a los gobiernos de los países de Centroamérica. No habría de fomentarse o apoyar "actos de terrorismo, subversión o sabotaje en los países del área" y "constituir mecanismos y coordinar sistemas de comunicación directa con el objeto de prevenir o, en su caso, resolver incidentes entre los Estados de la región".

En cuanto al tercer aspecto contemplado en el Documento de Objetivos, se mencionó la conveniencia de emprender programas de desarrollo económico y social con el objeto de "lograr un desarrollo sostenido" basado en "la solidaridad y el beneficio mutuo". Se gestionaría, de esta suerte, la obtención de recursos monetarios exteriores a fin de financiar "la reactivación del comercio intrarregional, superar los graves problemas de la balanza de pagos, captar fondos destinados al capital de trabajo, apoyar programas para ampliar y reestructurar sus sistemas productivos y fomentar proyectos de inversión de mediano y largo plazo". Se buscaría, en consecuencia, un mejor y amplio acceso a los mercados internacionales para así expandir las relaciones comerciales entre Centroamérica con el resto de los países del orbe, sobre todo con las naciones industrializadas. Para ello, se pondrían en ejecución una serie de medidas para modernizar las actividades comerciales, como la eliminación de las barreras arancelarias o de otra naturaleza y el establecimiento de precios equitativos para los productos de exportación.

Era indispensable, asimismo, crear mecanismos de cooperación técnica "para la planeación, programación y ejecución de proyectos multisectoriales de inversión y promoción comercial". (811)

Tanto los Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos como los integrantes del Grupo de Contadora, se propusieron iniciar negociaciones para la celebración de acuerdos que formalizaran y desarrollaran la amplia gama de objetivos enunciados, así como "asegurar el establecimiento de los sistemas adecuados de verificación y control". Pero en esta habrían de encontrar escollos casi insalvables, entre estos, el creciente intervencionismo del Gobierno de Reagan en Centroamérica, la actitud indolente de algunos de los Estados del área ante las gestiones de pacificación y los conflictos fronterizos de Nicaragua con Honduras y Costa Rica, sin descontar el incremento de la violencia en El Salvador.

Dentro de un clima bélico, caracterizado por el aumento de la presencia militar de los Estados Unidos en Honduras, el 26 de septiembre de 1983, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Oydén Ortega D., anunció oficialmente la ratificación del Documento de Objetivos, por parte de los Jefes de Estado de las naciones centroamericanas. La iniciativa de Contadora también se presentó al Seno de la 38 Asamblea General de la O.N.U., bajo el título de "Fortalecimiento de las gestiones de Paz en Centroamérica", aunque con algunas observaciones hechas por las Cancillerías de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala, que constituían el denominado Frente Común o "bloque", el cual se decía, intentaba trazar pautas para la región de común acuerdo con los Estados Unidos.

Mientras Costa Rica apelaba ante la O.E.A. para el envío de fuerzas de paz en su frontera con Nicaragua y este país, solicitaba que una Comisión de observadores del Grupo de Contadora verificara los ataques perpetrados por los antisandinistas desde territorio costarricense a instancias de la

administración estadounidense se reactivaba el CONDECA, en una reunión celebrada a principios de octubre en Guatemala, con la participación de los Jefes Militares de esta nación, además de Honduras, El Salvador, Panamá y el General Paul Gorman del Comando Sur. Se acordó, a la sazón, recurrir al "empleo de la fuerza, tanto para defender la democracia contra el marxismo, como para la protección e impulso del desarrollo", al igual que "enfrentar en forma coordinada, armónica y solidaria los problemas que aquejan el área". (812)

En aquel entonces, el Presidente de la Comisión Bipartita de Estados Unidos para Centroamérica Henry Kissinger, realizó una gira por el área prometiendo respaldo económico a través del Plan Reagan para la Cuenca del Caribe, siempre y cuando se respetaran las propiedades e intereses de los ciudadanos estadounidenses en los países que resultaran beneficiados. Al mismo tiempo, el Gobierno norteamericano aumentó la presión sobre el Régimen de Managua y con la participación de la CIA, se produjo un sabotaje en el Puerto de Corinto, acto que recibió el repudio internacional. (813)

Pese a tan grave situación, el 20 de octubre de 1983, el Grupo Técnico de Contadora, formado por los Viceministros de México, Venezuela, Colombia y Panamá, se reunieron en este último país a fin de discutir los proyectos de Tratados de Paz y Seguridad para Centroamérica, basándose en el Documento de Objetivos. El 21 y 22 de ese mes, los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora celebraron reuniones en esta capital y adelantaron en la preparación de los instrumentos jurídicos que serían examinados en la Quinta Reunión Conjunta con los Cancilleres Centroamericanos. A dicho encuentro también se invitó a los representantes diplomáticos de los países de Contadora en Centroamérica y ante la O.E.A y la O.N.U para discutir aspectos relacionados con esta área e impulsar las gestiones de paz. Se arribó a la conclusión que si bien se habían dado "avances sustanciales y estimulantes en el ámbito diplomático" como era la adopción unánime del "Documento de Objetivos", a la

vez se suscitaron hechos que deterioraban, mucho más, el escenario regional. Observaban los Cancilleres el aumento "en número y en intensidad (de) los incidentes armados, los actos de terrorismo y sabotaje, las acciones desestabilizadoras, las acusaciones y recriminaciones mutuas y se incrementa el flujo de armas". Asimismo, se habían dilatado o interrumpido los procesos de democratización y los esfuerzos de "reconciliación nacional", en tanto que se multiplicaban "las violaciones a los derechos humanos" y proliferaba peligrosamente la injerencia foránea, "especialmente en el campo militar". En consecuencia, recomendaban "acelerar el proceso de negociación diplomática frente a la escalada bélica", al tiempo que exhortaban a los gobiernos de la región a cumplir con los compromisos establecidos en el "Documento de Objetivos" y a otros Estados de abstenerse de realizar acciones que obstaculizaran los esfuerzos de paz. Pedían, por último, a la Comunidad Internacional, "ejercer toda sus influencias políticas para que se conjurara el peligro de guerra en el Istmo centroamericano". (814)

Tales exhortaciones hacia el pacifismo recibieron un duro golpe cuando poco después, Ronald Reagan ordenó la invasión a Granada para deponer al régimen progresista de Maurice Bishop, que mantenía estrechas relaciones con Cuba. Esta acción de fuerza, que recordó los tiempos de la política del "big stick", fue condenada en la O.N.U por 108 naciones, pero no varió la actitud del Gobierno norteamericano en Centroamérica y el Caribe. Debido a los actos de agresión armadas en su territorio, el Gobierno de Nicaragua acusó a Estados Unidos ante la O.N.U, de violar las normas del Derecho Internacional y la propia carta de la Organización Mundial. Esta, por consenso de la Asamblea General, reiteró el derecho de los países centroamericanos a vivir en paz, condenó las agresiones en contra de la soberanía e integridad territorial de los Estados del área. Instó a la abstención de las aspiraciones militares, a la vez que manifestó su apoyo al Grupo de Contadora, al cual pidió continuara su labor con el respaldo efectivo de la comunidad internacional y la cooperación de los países dentro o fuera de la

región. Igualmente, la O.N.U acogió con satisfacción la Declaración de Cancún y el Documento de Objetivos y solicitó al Secretario General que mantuviese informado al Consejo de Seguridad sobre la situación centroamericana. (815)

Aunque el Grupo de Contadora celebró su Décima Reunión durante la XII Asamblea General de la O.E.A que se llevó a cabo en Washington, a mediados de noviembre de 1983, poco se avanzó en los esfuerzos de paz. Sólo Nicaragua presentó su propuesta para los acuerdos en perspectiva. No obstante, el Organismo Regional aprobó una Resolución respaldando a Contadora. Pero al mes siguiente, en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que sesionó en Panamá, se dió un paso importante al establecerse el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). También, el 20 y 21 de diciembre, los Cancilleres del Grupo de Contadora se reunieron en Panamá para examinar las recomendaciones hechas por el Grupo Técnico a principios de ese mismo mes. El principal resultado de este encuentro fue la propuesta denominada: "Normas para la Ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de Objetivos" que incluía aspectos de seguridad, políticos y acciones económicas y sociales. Este documento fue sometido a la consideración de los Gobiernos centroamericanos que lo adoptaron durante la Quinta Reunión Conjunta de Cancilleres realizada a principios de enero de 1984, justo cuando el Grupo de Contadora cumplía su primer aniversario de fundación.

Precisamente, por estas fechas, la Comisión Nacional Bipartita rindió su informe sobre Centroamérica al Presidente Ronald Reagan. En el extenso documento, además de una visión histórica acerca de la crisis en la región, se examinaron sus problemas políticos, económicos, sociales y de seguridad en cada país, así como globalmente. Se concluyó con que los intereses de seguridad de los Estados Unidos estaban implicados de forma importante en el área y que requerían "un programa militar significativamente mayor, así como un

apoyo para el crecimiento económico y la reforma social". Asimismo, debía terminar "la violación masiva de los derechos humanos", si se deseaba lograr seguridad en Centroamérica y que "el apoyo externo a la insurgencia" tenía que ser "neutralizado con igual propósito". El denominado Informe Kissinger también incluyó un capítulo sobre la paz y presentó "una estructura para la seguridad regional" basada en un buen número de principios que abarcaban desde el respeto a la soberanía, independencia e integridad de los Estados Centroamericanos, "un compromiso comprensivo y específico a la democracia y los derechos humanos", la no agresión y transferencia de armas en forma abierta y secreta, no entrenar personal militar de un país del área o practicar la subversión directa o indirectamente, contra sus vecinos, hasta la celebración de elecciones libres y, en este sentido, cumplimiento de Nicaragua con su promesa a la O.E.A en 1979, a más del establecimiento de acuerdos para participar en un programa económico para el desarrollo. Todo ello bajo la "verificación permanente" de los Estados Unidos, en el que también el Grupo de Contadora podría tener "un papel preponderante". Implicaría, asimismo, la concertación y cumplimiento de acuerdos "de no intervención en el exterior" y de "democratización doméstica".

Respecto al Grupo de Contadora, el Informe Kissinger reconoció que los cuatro países miembros del mismo habían sido "activos y creativos en sus intentos de desarrollar una diplomacia regional que pueda satisfacer los fines de Centroamérica. Su papel ha sido constructivo al ayudar a definir tópicos y demostrar el compromiso de Estados claves de la América Latina para el logro de la estabilidad y evolución pacífica de la región". Pero advirtió que los intereses y actitudes de dichos países no eran idénticos, ni tampoco concordaban con los Estados Unidos. Más aún, afirmó que los integrantes de Contadora no tenían "una experiencia extensa en trabajar juntos" y que el proceso de pacificación por ellos emprendido todavía no había sido probado "en términos de elaborar políticas específicas a fin de proveer seguridad regional". Por consiguiente, los Estados Unidos no

podían “usar el proceso de Contadora para su propia política”. Aseveró que la experiencia había mostrado que el proceso funcionaba más efectivamente cuando los Estados Unidos actuaban resueltamente. De esta suerte, “si nuestra política se estanca, el proceso Contadora languidece. Si actuamos decididamente, el proceso Contadora también se acelera”.

Tomando en consideración lo anterior, el Informe de la Comisión Bipartita recomendaba al Gobierno estadounidense que estimulara activamente el proceso de Contadora, continuara las consultas regulares con sus miembros y siguiera apoyando su programa de objetivos, al tiempo que instaba para “un acuerdo más concreto”. No obstante, observaba que, dado el tamaño y la complejidad de la tarea, no era sorprendente que el progreso del Grupo de Contadora fuese a menudo “gradual y a un nivel general”. Adujo que los principios de la estructura regional delineados por la propia Comisión Kissinger eran “totalmente consistentes con el programa Contadora y, es más, pretendían dar mayor especificidad a ese programa”. Por eso, cualquiera que fuese el papel de Contadora en la configuración de los convenios, el Grupo habría de ser “ciertamente central en su implementación (sic) y supervisión”. Finalmente, se señaló que los países del Grupo de Contadora estaban “involucrados en un audaz experimento”. De allí que merecía “la gratitud y el apoyo de todas las naciones del hemisferio”. (816)

Pese a la retórica de estas últimas palabras, claramente se deduce del Informe Kissinger que, contrario a la alternativa del diálogo planteada por Contadora en base a la distensión, la política exterior estadounidense colocaba a Centroamérica en el marco del conflicto Este-Oeste con Nicaragua como la piedra angular de la subversión en el resto del área, conforme a las directrices trazadas por Cuba y la Unión Soviética. Así, la consolidación de un régimen marxista-leninista en Managua constituiría una constante amenaza para la seguridad de los países aledaños y la de los Estados Unidos. A decir de la Comisión: “Una Nicaragua

completamente armada y equipada, con excelente organización de servicios de inteligencia, mando y control, ejercería una fuerte presión sobre los países vecinos de la región. Esta amenaza es particularmente aguda en el caso de la democrática y desarmada Costa Rica y para los intereses vitales de los Estados Unidos de América en el Canal de Panamá. Enfrentaríamos, a la larga, la perspectiva del colapso de otros países de Centroamérica, trayendo con ello el espectro de la dominación marxista en la región entera y así los peligros de una guerra mayor”.

Por ello, las relaciones hemisféricas tendrían que regirse en base a tres principios fundamentales, a saber: la autodeterminación democrática, el estímulo al desarrollo económico y social equitativo, y la cooperación en el enfrentamiento con los peligros que amenazaban a la seguridad de la región, pero mediante métodos más modernos que los hasta entonces utilizados. Según la Comisión, “la amenaza soviético-cubana es real. No hay país inmune al terrorismo y a la amenaza de rebelión armada apoyada por Moscú y La Habana con armas importadas y una ideología importada. Las naciones de América Latina (...) tienen auténticos intereses colectivos locales de seguridad. Estos deberían expresarse en nuevos mecanismos para la cooperación regional y para consultas, y en un mecanismo a la acción común en defensa de la democracia adoptada a las circunstancias e intereses especiales de las Naciones afectadas”.

A la luz de lo anterior, se explica por qué el Informe Kissinger consideraba que la iniciativa de Contadora carecía de políticas específicas para garantizar la seguridad regional y recomendaba la concertación de acuerdos bajo la vigilancia y asistencia técnica del Gobierno estadounidense. En verdad, aunque el Informe sugería la adopción de modernos métodos para enfrentar la infiltración comunista en América Latina, sin desconocer los problemas económico-sociales de la región, se seguía sustentando en la acostumbrada política de contención.

Mientras tanto, a finales de febrero, los Cancilleres del Grupo de Contadora se reunieron en Panamá a efecto de recibir informes de las tres comisiones de Trabajo (de Seguridad, de Asuntos Políticos y de Asuntos Económico-sociales), que se habían establecido a principios de enero al adoptarse las "normas para la Ejecución de los Compromisos Asumidos en el Documento de Objetivos". Se avanzaba paulatinamente hacia la formulación de un compromiso formal que habrían de firmar los países centroamericanos en aras de pacificar la región y cuyo primer proyecto sólo se concluyó a principios de junio. No obstante, aproximadamente dos meses antes, esto es, el 15 de mayo, Costa Rica y Nicaragua llegaron a un acuerdo y crearon una Comisión Mixta de Supervisión y Prevención en su frontera común. Con representantes de Contadora y de ambas Naciones, dicha Comisión se instaló en Peñas Blancas a finales de ese mes y su labor resultó fructífera al lograr establecer la primera zona fronteriza desmilitarizada en Centroamérica durante varios meses. (817)

Cuando el 8 de junio de 1984, el Grupo de Contadora culminó la preparación del Proyecto de Acuerdo denominado "Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica", dio inicio a una de las etapas más decisivas para su iniciativa y vigencia, que luego de poco de más de tres años en búsqueda de mecanismos para la negociación, virtualmente llegó a un punto muerto. En efecto, el documento se entregó a los Gobiernos centroamericanos para que los devolvieran con sus observaciones, a más tardar el 15 de julio de aquel año, pero no fue hasta principios de septiembre, en ocasión de la Séptima Reunión de los Cancilleres del Grupo de Contadora y sus homólogos de Centroamérica, cuando se logró reunir los diversos puntos de vista y presentar una versión revisada del Acta. En esta oportunidad, se indicó que, a lo sumo, el 15 de octubre, debían darse a conocer las nuevas observaciones al Proyecto. No obstante, prosiguieron las dilaciones y malos entendidos, particularmente entre Nicaragua con Honduras y Costa Rica, con todo y el apoyo

internacional que recibió la gestión pacificadora, sobre todo de la O.N.U y la O.E.A. (818)

Pese a que a finales de junio de 1984, los Gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua iniciaron conversaciones en la isla mexicana de Manzanillo a fin de encontrar fórmulas para reanudar las relaciones diplomáticas, en enero del año siguiente, quedó demostrado que este intento había sido infructuoso. Es más, la Reunión Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica con los de Contadora prevista para mediados de febrero de 1985, tuvo que suspenderse en vista de que el Gobierno de Costa Rica comunicó que no asistiría hasta tanto no se resolviera la controversia con el régimen de Managua, respecto al derecho de asilo al ciudadano nicaragüense José Urbina Lara. Honduras y El Salvador dieron su respaldo al Gobierno de San José y, en consecuencia, fue necesario posponer el cónclave de Cancilleres. Peor aún, cuando al fin estos se lograron reunir en Panamá, el 18 de junio, ante la actitud de Nicaragua de introducir alteraciones a la Agenda, lo cual sobrepasaba los poderes otorgados a los Plenipotenciarios, se tuvo que suspender el encuentro. No obstante, a finales del mes siguiente, mediante la denominada "Declaración de Lima" se estableció el Grupo de Apoyo a Contadora conformado por los Gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Finalmente, en la Reunión del 12 y 13 de septiembre de 1985, que se llevó a efecto en Panamá, entre el Grupo de Contadora y los Cancilleres centroamericanos, pudo presentarse el Proyecto Final del Acta de Paz que, a pesar de una activa diplomacia del Grupo de los Ocho, con el respaldo internacional, en particular de la Comunidad Europea, no pudo lograr su suscripción y puesta en vigor.

Basta una somera mirada, tanto al Proyecto inicial del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica que vió la luz a comienzos de junio de 1984, como a la versión final del año siguiente, para cerciorarse que los objetivos propuestos buscaban encontrarle solución a un amplio espectro de problemas cruciales del área. Así, en el

último documento, se comenzaba por asumir algunos compromisos generales respetando principios básicos del Derecho Internacional, entre estos: la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; el arreglo pacífico de las controversias; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; la cooperación entre los mismos para la solución de los problemas internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos y el respeto a los derechos humanos; el derecho a practicar libremente el comercio internacional; la abstención de realizar medidas discriminatorias en las relaciones económicas entre los Estados, respetando sus sistemas políticos, económicos y sociales, así como el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas, a más de no efectuar ninguna acción incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.

A continuación se enunciaban en el Acta otros tres tipos de compromisos, a saber: sobre asuntos políticos (distensión regional y fomento de la confianza, reconciliación nacional, derechos humanos, procesos electorales y cooperación parlamentaria); asuntos de seguridad (maniobras militares, armamentos y efectivos militares, bases militares extranjeras, asesores militares extranjeros, tráfico de armas, prohibición de apoyo a fuerzas irregulares, terrorismo, subversión o sabotaje y sistemas de comunicación directa); asuntos económicos y sociales (materias propias de esta índole, refugiados, ejecución y seguimiento). Las disposiciones finales contemplaban los procedimientos de ratificación, obligatoriedad entrada en vigor y los mecanismos para resolver las controversias sobre la interpretación o aplicación del Acta. Se definían, asimismo, los términos militares empleados y cuatro protocolos adicionales permitían que otros países, con intereses y vínculos en la región centroamericana, manifestaran su voluntad de acatamiento y respeto al documento de pacificación. Se concluía explicando el

origen, desarrollo de actividades y algunas apreciaciones sobre el contenido del acta. (819)

Sobre el Grupo de Contadora se virtieron fuertes críticas, procedentes, en particular, de sectores de derecha que consideran que las gestiones de paz en el fondo favorecen la política de infiltración soviética, a través de Cuba y Nicaragua, en Centroamérica. Igualmente, calificaron a la actividad de Contadora no como un fin en sí misma, "sino un medio teórico, sujeto a posible viabilidad en la práctica, lo cual depende de la seriedad y sinceridad de las naciones centroamericanas que puedan adoptarlo. Ello no ha ocurrido hasta ahora. Se ha recibido con natural entusiasmo, a veces con estrépito, pero teóricamente también. Las intenciones de sus mentores no se han puesto en duda, pero los procedimientos permanecen en las nubes".

A más de ello, en el caso de Nicaragua, se observó que a veces este país manifestaba su conformidad con las premisas y exigencias de Contadora, pero que "el mundo observaba sorprendido que la realidad dice lo contrario". Así, "en tanto otros países formulan reparos a numerosas cláusulas, y las estudian y se reúnen en ambiente pesimista, los sandinistas, ni cortos ni perezosos, adquieren a raudales armas soviéticas, que arriban a sus costas, cotidianamente, a bordo de grandes barcos rusos, como si fueran importaciones regulares. Para ellos no cuenta la importancia que las naciones reticentes conceden a parágrafos e incisos. Todo está bien mientras se pueda violar anticipadamente y clandestinamente el espíritu de los acuerdos. El problema es de pretextos y la "invasión" yanqui a el mejor. De esta suerte, Contadora, además de ser una reacción contra el Foro Pro Paz y Democracia, de San José, exhibe "comunicados redactados en forma lírica y vaga", los cuales "mencionan siempre los principios tradicionales de la política externa latinoamericana como la no violencia, la no intervención, la autodeterminación y la integración económica. El lirismo ha continuado presidiendo las reuniones. Nunca se ha propuesto una apertura hacia el desarrollo. Nunca algo tangible. Todo es

teórico, acompañado de una risueña literatura tercermundista. Como los hippies, se trata de evitar la guerra por el amor. En realidad se ha programado una empresa internacional, comercial o industrial que pudiera haber cohesionado a los participantes". (820)

Como se ve, estos juicios son sumamente cáusticos, pero es incuestionable que Contadora no tuvo ninguna capacidad de decisión, ante el forcejeo al más alto nivel de los dos grandes bloques socialista y capitalistas con intereses dominantes en la región centroamericana para los cuales la paz negociada representaría un retroceso o, por lo menos, un estancamiento para su hegemonía. De allí que cualquier análisis sobre la labor de Contadora debe tomar en cuenta la política exterior norteamericana, abiertamente favorable a la contrarrevolución nicaragüense, el establecimiento de bases militares en Honduras y el creciente armamentismo del gobierno sandinista. Tampoco hay que olvidar, que se pretendió solucionar el complejo conflicto centroamericano en el plano oficial, sin tomar en cuenta a todos los grupos en pugna que convulsionan internamente los países del área. Apenas si se intentó el diálogo entre la guerrilla salvadoreña y el gobierno de José Napoleón Duarte, pero los resultados no fueron en nada alentadores.

Pese a lo anterior, no debemos responsabilizar exclusivamente al grupo de Contadora por el estancamiento en su acción conciliatoria. En verdad, los propios gobiernos centroamericanos, con sus tácticas dilatorias y actitud zigzagueante, han sido, en gran parte, los culpables de la paralización de la labor pacificadora. Afortunadamente, la iniciativa del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, con el Plan de Esquipulas II, tuvo mejor suerte que Contadora. Mas a largo plazo no constituyó tarea fácil lograr que una región tan convulsionada, definitivamente cambie en base a compromisos de paz, porque ello aun requiere profundos cambios estructurales, así como tomar en cuenta las necesidades de las clases marginadas que, en definitiva, representan a la mayoría de la población centroamericana. Por otra parte,

la propia situación interna de Panamá, donde desde la creación del grupo de Contadora hasta finales de 1990, seis Presidentes se habían sucedido en el poder, no era por cierto la más propicia para dar ejemplo de estabilidad política y encabezar gestiones de pacificación.

Peor aún, cuando desde finales de 1987, el país cayó en manos de una narco dictadura encabezada por Manuel Antonio Noriega y otros altos personeros de las denominadas Fuerzas de Defensa, que sacaron provecho de la convulsiónada situación centroamericana mediante el tráfico de armas y pertrechos bélicos, entre otras cosas.

L. De las consecuencias del Tratado Remón-Eisenhower al Tratado Torrijos-Carter

A las administraciones de Ernesto De La Guardia Jr. (1956-1960) y de Roberto F. Chiari (1960-1964) les tocó afrontar las consecuencias, más que todo negativas, del pacto contractual de 1955. Los Estados Unidos desconocieron o simplemente dilataron el cumplimiento de lo estipulado en varias de las cláusulas, tanto del propio Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación como del Memorándum anexo. Entre los compromisos incumplidos sobresallieron algunos de naturaleza económica y fiscal, particularmente la tantas veces prometida oportunidad que se daría a los hombres de negocio panameños para que abastecieran al mercado de la Zona del Canal, de conformidad con lo establecido en los puntos 8 y 9 del documento que acompañaba al Tratado principal. Asimismo, se suscitaron controversias por las actividades de diversas empresas norteamericanas radicadas en aquel territorio y el contrabando que desde allí se proyectaba hacia Panamá y Colón. A la vez, otro punto de fricción obedeció al reconocimiento por parte de las autoridades zoneitas de las certificaciones expedidas por los cónsules panameños para las mercancías y pasajeros que ingresaban a la República por los puertos del Canal. No menos conflictivo fue el asunto del exequátur que se concedía a los

cónsules extranjeros y cuya validez se ponía en entredicho en el área canalera.

Mas también hubo discrepancias debido a la continuación de las prácticas discriminatorias contra los trabajadores panameños en el área canalera, en tanto que a finales de los años 50 se suscitaron movimientos estudiantiles con el propósito de que se le reconocieran a nuestro país plenos derechos soberanos en aquel territorio. A la postre, esta lucha reivindicatoria desembocó en los infaustos sucesos del 9 de enero de 1964, la ruptura de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y el enunciado de principios para una nueva política contractual entre los países respecto al Canal interoceánico mediante la Declaración Moreno-Buncker del 3 de abril de ese mismo año. Los resultados del nuevo estado de cosas fueron los fallidos Proyectos de Tratados de 1967 y la firma de los Tratados Torrijos-Carter una década después. Cronológicamente este periodo objeto de nuestra atención, abarca algo más de tres décadas y merece ser analizado con profundidad de detalles y extensamente, pero aquí sólo nos limitaremos a señalar algunos aspectos que consideramos dignos de tomar en consideración por su trascendencia en la política exterior de nuestro país, especialmente con los Estados Unidos.

1. Las protestas de los círculos económicos por intermedio del Gobierno.

Uno de los puntos que desde muy temprano ocasionó fricciones entre los gobiernos de Panamá y Estados Unidos giró en torno al suministro de carne a la población de la Zona del Canal. A principios de 1957 el Embajador estadounidense Julian F. Harrington dio a conocer la intención de la Compañía del Canal de Panamá de importar desde Australia limitadas cantidades de carne de cierta calidad, lo cual ocasionó las protestas del Ministro de Relaciones Exteriores Aquilino Boyd, ante el propio Harrington y el Encargado de Negocios Robert A. Acly. El Canciller panameño adujo que tal medida no sólo iba en detrimento de los intereses de la

economía panameña, sino también desconocía los acuerdos concertados entre los dos países. Expresó que era absolutamente factible obtener la carne en cualquiera de las naciones signatarias del Tratado de 1955, especialmente cuando desde hacía muchos años Panamá venía abasteciendo al mercado del territorio canalero con aquel artículo. En realidad, para entonces, la Compañía del Canal había hecho un pedido de 50,000 libras de carne a Australia, fuera del total de 750,000 libras que debían proveer los ganaderos de la República, con el pretexto de que en el exterior los precios eran más convenientes. Boyd advertía que con el criterio de comprar en países que tenían cambios monetarios favorables, la Compañía podía, en lo sucesivo, traer todo del exterior -haciendo inoperante los pactos contractuales. Solicitaba, por tanto, se tomaran las medidas preventivas para el caso a fin de que no se repitieran las importaciones en el futuro. (821)

No surtieron efecto alguno estas protestas y, como era lógico, el clamor de las autoridades panameñas, aupadas por los comerciantes, industriales y ganaderos, fue en aumento, en la medida en que la Compañía del Canal continuó con su política de recurrir a los proveedores del extranjero. Así, prosiguió importando carne de Australia y Nueva Zelanda, productos lácteos de Dinamarca, cervezas de Holanda y Alemania, arroz del Ecuador y perlas del Japón. La Cancillería panameña advirtió que esto atentaba contra la letra y el espíritu del punto 8 del Memorándum de Entendimientos Acordados. Del mismo modo, se llamó la atención al Gobierno norteamericano para que pudiese término a las actividades de reconstrucción de llantas y de las lavanderías en la Zona del Canal. (822)

Especial interés tenían los ganaderos nacionales de ponerle coto para ellos la ruinoso competencia que representaban para ellos la Granja de Mindi y la Planta de Procesamiento de Mount Hope en donde la Compañía del Canal se proveía de leche. Mediante memorial elevado al Ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr., se dio a conocer

esta situación irregular. Haciéndose eco de tal inquietud, la Cancillería, por nota del 12 de septiembre de 1958, solicitó al Encargado de Negocios Robert A. Acly que empleara sus buenos oficios para que cesaran aquellas actividades de la Empresa del Canal, particularmente porque "los productos de leche, helados y derivados establecidos bajo la jurisdicción panameña están en capacidad de abastecer ampliamente el mercado de la Zona del Canal en forma continua, en cantidad y calidad satisfactorias y a precios razonables" de conformidad con lo establecido en el Tratado de 1955. Con cuadros estadísticos, suministrados por los ganaderos se demostraba que las plantas de Industrias Lácteas S.A. y la Central de Lecherías S.A. habían surtido convenientemente y a precios razonables al área canalera durante el año 1957. En todo caso, el Gobierno panameño estaba dispuesto, mediante mutuo acuerdo con las autoridades norteamericanas, a establecer precios fijos en plazos determinados, a fin de evitar las fluctuaciones. La Cancillería también apuntó que había sido informada que en la Zona del Canal se fabricaba leche reconstruida a base de un producto lácteo en polvo, no obstante que en la República podía obtenerse un derivado superior. (823)

Nuevamente, la Cancillería panameña protestó en septiembre de 1959, por las violaciones al punto 8 del Memorándum de Entendimientos Acordados. A la sazón, el Presidente de la Cámara de comercio y Agricultura de Panamá denunció que los comisariatos en la Zona del Canal vendían productos lácteos traídos directamente desde Holanda y Dinamarca, entre estos: leche en polvo Atlas, leche evaporada Farm, y leche condensada Swam. Observaba el Ministerio de Relaciones Exteriores que causaba suma extrañeza que las agencias del Gobierno norteamericano en el territorio canalero recurrieran a terceros países para obtener artículos que podían adquirir en los Estados Unidos o en Panamá tal como se consignaba en el Memorándum de 1955. Como hasta entonces de nada había servido las representaciones hechas a las altas autoridades estadounidenses, parecía ocioso continuar con las discusiones acerca de la interpretación y

aplicación del Punto 8 del documento en cuestión y se pensó en recurrir al arbitraje internacional para llegar a un entendimiento en los puntos de vistas divergentes en torno a los compromisos contractuales.

Así las cosas, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá señaló que se colocaba al comercio y a la industria de la República en una posición sumamente desventajosa, "ya que para abastecer las necesidades de la Zona del Canal tendrían que competir en materia de precios con el mercado mundial, situación ésta insostenible que no se conforma con la letra y el espíritu de los convenios existentes entre nuestros dos países y que ha creado un profundo resentimiento en todo el ámbito de la nación panameña que se considera merecedora a un trato justo y equitativo de parte de los Estados Unidos de Norteamérica". (824)

Contribuyó a caldear este clima de descontento en las altas esferas del Gobierno y hombres de negocio de Panamá, la actitud del Gobernador de la Zona del Canal General William E. Potter, quien le dio carta blanca a los establecimientos comerciales para la importación de mercadería. Ante las protestas de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá, la Cancillería reclamó nuevamente al Gobierno norteamericano el cumplimiento de los compromisos contractuales, en tanto que la Asamblea Nacional aprobó por unanimidad una resolución solidarizándose con el Poder Ejecutivo respecto a la posición asumida por la Administración de Ernesto De La Guardia Jr. y le pidió se mantuviese "de manera invariable con la firmeza y decoro que la dignidad de la República lo requiere y lo demanda". (825) Sin embargo, Potter, en marzo de 1959, en una reunión de la Asociación de Contadores del Gobierno de los Estados Unidos que se celebró en el Hotel Tivoli, aseveró que el Canal de Panamá había sido construido "para utilidad de la navegación mundial y no para que rindiera frutos en provecho del Gobierno de los Estados Unidos o de cualquier otro."

Al responder a las afirmaciones de Potter, la Cancillería panameña reconoció que la vía interoceánica no había sido construida exclusivamente con fines comerciales. Por eso, causaba extrañeza que el manejo de dicha vía lo hubiese otorgado el Congreso a una empresa netamente comercial como la **Panama Canal Company**, que pretendía, de cualquier forma, “obtener hasta el último centavo de rendimiento del Canal” olvidándose del “reparto equitativo de los beneficios” dimanados de la ruta. De allí que, pese a los Tratados de 1936 y 1955, Panamá siguió recibiendo una anualidad exigua, se continuó discriminando en materia de salario y trato a los trabajadores panameños en la Zona del Canal y se importaban a este territorio mercancías extranjeras. Mientras tanto, a pesar de haberse privado a la República de sus puertos, se cobraba por las mercancías que entraban a su jurisdicción desde el área canalera, lo cual iba en perjuicio de la Zona Libre de Colón. Peor aún, la Compañía del Ferrocarril, otra agencia del Gobierno norteamericano, no había suspendido sus actividades en desleal competencia para las empresas de transporte panameñas. (826) No obstante, el 15 de marzo de 1960, el Secretario Ejecutivo de la Zona del Canal dio a conocer un memorándum sobre prohibición de compras directas a terceros países, especialmente mercancías para la venta en los clubes y otras organizaciones. Se indicó que las importaciones podrían continuar efectuándose a través de los Estados Unidos o Panamá. Lo importante era saber si dichas mercancías habían pasado las barreras aduaneras de los dos países. (827)

Todavía, en 1962, la Asociación Nacional de Ganaderos intentaba el cierre de la Granja de Mindí y de la planta procesadora de Mount Hope, o en su defecto, que no se comprara carne ni productos lácteos en el extranjero destinados al consumo de la población zoneíta. Pero la Compañía del Canal mantenía el argumento que los ganaderos panameños no podían suplir al mercado de la Zona del Canal con productos de calidad y en cantidades suficientes. (828)

Mejor suerte no tuvieron en sus demandas los representantes de las fábricas de hielo con sede en Panamá. El 3 de abril de 1963, elevaron un memorándum al Ministro de Relaciones Exteriores Galileo Solís, quejándose por el monopolio de la Compañía del Canal que surtía a los establecimientos civiles y militares e incluso a las casas particulares en le área canalera con el hielo producido en la fábrica de Corozal. En consecuencia, los denunciantes solicitaron a la Cancillería que hiciera las gestiones pertinentes para el cese de las actividades de dicha fábrica y, por ende, se abriera el mercado zoneíta al hielo elaborado en Panamá. Galileo Solís comunicó esta inquietud al Embajador de los Estados Unidos Joseph Farland, apoyándose en el Punto 9 del Memorándum de 1955, pero al parecer nada se obtuvo. (829)

Un examen del movimiento de mercancías durante los años fiscales de 1954-1955 a 1960-1961, en base a los datos suministrados por el Almacén de Depósito de Panamá, demuestra que los comerciantes locales estaban en capacidad de abastecer, sin dificultad, al mercado de la Zona del Canal. Salta a la vista también la disminución del peso de la "economía canalera" en la vida económica del país, pese a que las ventas a los barcos que cruzaban por la vía interoceánica seguían ocupando un renglón importante. En ese lapso, el denominado "consumo de abordo" se cifró en us.18,245.96, frente a los us.648,368.21 del "consumo local". Igualmente, en dicho período, la Zona Libre de Colón, que para ese entonces inició sus operaciones, representó un papel significativo en el comercio nacional, al punto que los "traspasos a Colón" alcanzaron la considerable suma de us.148,547.66. Por el contrario, el movimiento de mercaderías hacia la Zona del Canal apenas alcanzó la cifra de us.28,575.70. (830)

Pese a lo que reflejan las cifras, los hombres de negocio de Panamá aún se mantenían aferrados a la tradicional economía de servicios que se sustentaba primordialmente del Canal Interoceánico y su territorio adyacente. Así, en 1960, Fernando Eleta, a la sazón Ministro de Hacienda y Tesoro, planteaba la necesidad de "vigorizar el ritmo de

crecimiento" de la demanda externa dándole amplitud a los mercados internacionales, al tiempo que se disminuían las importaciones. A continuación, aclaraba que "en ese panorama nuestras transacciones en la Zona del Canal tienen una importancia capital no comúnmente reconocida, ni popularmente aceptada, ya sea por voluntaria ignorancia, o por indisposición al reconocimiento de una realidad que contraviene los fines políticos". En su apoyo citaba un informe de la CEPAL donde se ponía de manifiesto que todavía, en 1959, las operaciones comerciales en el área canalera representaban más del 50% del total de la demanda externa y, por si ello fuera poco, también creaban empleos y se traducían en ingresos fiscales para la República.

Acorde con esta línea de pensamiento, Eleta estimaba que si se podía "académicamente desnudar de contenido emotivo y político las expresiones del pueblo panameño frente a la Zona del Canal, encontraríamos racionales y preciosos argumentos sobre los cuales edificar nuestras demandas de una más adecuada participación de sus beneficios pues así lo exige nuestro proceso de desarrollo económico". No debemos olvidar las jornadas estudiantiles de 1958 y 1959 en aras de las reivindicaciones soberanas de Panamá en el territorio canalero. De esta forma, en opinión del Ministro de Hacienda y Tesoro, las negociaciones que se hicieran con el Gobierno de los Estados Unidos debían satisfacer tanto los requerimientos demandados por el "impostergable desarrollo económico" las exigencias socio-políticas. Así, tendría que abogarse por la participación del Estado panameño en los beneficios de las empresas del Canal interoceánico; el aumento progresivo del personal panameño en la operación de dicha vía y la abolición total del tratamiento diferencial en materia de salarios; suspensión de la Zona del Canal de toda actividad que no estuviese relacionada con los fines intrínsecas de la ruta intermarina, y que la exención de impuestos de exportación sólo fuese aplicada para aquellos productos declarados básicos para el funcionamiento y operación del Canal.

Según Eleta, la satisfacción de estos requerimientos no debería cumplirse por presiones originadas por el pueblo y el Gobierno de Panamá, pues ello conllevaría "al resentimiento y distanciamiento propios en todo aquello que se conquista en lugar de negociarse, o que se recibe por concesión y no por razonado acuerdo mutuo". Pero como la Zona del Canal no agotaba el problema de la demanda externa, el Ministro de Hacienda y Tesoro aconsejaba que se fomentara el turismo y la cooperación económica entre Panamá y Centroamérica, principalmente a través del "Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano" y el Tratado Multilateral de Libre Comercio. (831)

Como se ve, todavía no aprendíamos la lección de la peligrosa dependencia hacia la Zona del Canal, que Galileo Solís habría criticado sin éxito, como vimos páginas atrás. De allí que el incumplimiento de los Puntos 8 y 9 del Memorándum de Entendimientos Acordados de 1955 por parte de las autoridades zoneítas, se tornaba para el Gobierno y los comerciantes locales prácticamente en un asunto que atentaba contra la existencia de la República. Como bien apuntó, en 1962, Rubén D. Carles: "Por mucho tiempo fue un problema el criterio de los panameños frente a lo que la Zona del Canal significaba para nosotros. En algunos casos las relaciones de Panamá con los Estados Unidos se han guiado por un criterio mercantilista, determinado por los intereses comerciales de Panamá, que influía para que estas relaciones beneficiaran necesariamente al sector comercial, actitud ésta que encuentra expresión en casi 60 años de esfuerzo para bloquear o impedir lo que signifique actividad económica en la Zona del Canal. (832)

No debemos olvidar que aún subsistía el problema de los comisariatos y el contrabando procedente del área canalera en las ciudades de Panamá y Colón. El Gobierno de Panamá se opuso rotundamente a que los jubilados y pensionados de la Zona del Canal, con residencia bajo jurisdicción de la República, prosiguieran gozando del privilegio de comprar en los comisariatos y otros establecimientos comerciales zoneí-

tas. (833) Se limitaron tales compras hasta a las congregaciones religiosas dedicadas a las obras de caridad en Panamá, porque "no se ha podido encontrar fundamento o prueba alguna en ninguno de los tratados vigentes entre los Estados Unidos y la República de Panamá" que permitieran ese privilegio. (834)

Por un lado preocupaba a las autoridades panameñas el hecho que la suspensión o restricción de las compras en los comisariatos y **Post Exchange** de la Zona del Canal ocasionara un alza en los productos de primera necesidad vendidos en la República, además de incrementar el desempleo y agravar el problema de la vivienda en las ciudades terminales. Pero mientras tanto, de poco o nada servían las medidas adoptadas para evitar el contrabando. La vigilancia era deficiente y el sistema de cupones aumentó el comercio ilícito. El traspaso de artículos se hacía previo depósito en casas particulares en la Zona del Canal y los funcionarios encargados de reprimir el trasiego de mercancías se confesaban impotentes. Se contrabandeaba principalmente con cigarrillos, pasta y salsa de tomate, arroz, azúcar, jabones, jugos, mayonesa, galletas, whisky, cervezas y no faltaban productos suntuarios. (835) Sin embargo, durante el año fiscal de 1963, la Administración General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro atendió 106 casos de contrabando, cuyo monto en multas ascendió a \$3,112.00. Había entonces un total de 137 casos de defraudación fiscal, la mayoría de los cuales eran de whisky y timbres falsos. (836) Para agosto de 1964, en casos considerados como de "menor cuantía", se habían recaudado \$1,608.00. Por contrabando de whisky se recolectó \$2,754.02, y más de 150 cajas habían sido decomisadas en los últimos cuatro meses. Las recaudaciones por decomiso de mercancía seca alcanzaron la cifra de \$1,100.00 en multas. (837) Como es lógico suponer, estas muestras apenas constituyen un pálido reflejo del intenso comercio ilegal proveniente del territorio canaero, que tanto preocupaba a los hombres de negocio locales y a los gobiernos que se habían sucedido en el poder desde inicios de la República.

No resulta extraño que el contrabando de whisky ocupara un renglón importante. En realidad era una de las consecuencias del Tratado de 1955. Basta recordar que en el Memorándum de Entendimientos Acordados, Panamá convino en reducir en un 75% el derecho de importación sobre las bebidas alcohólicas que se vendían en la Zona del Canal. Esto, desde muy temprano demostró que la anualidad del Canal de US\$1,930.00 era, un vez más, una ficción. Sólo en julio de 1956, el fisco había devuelto a las firmas comerciales, en concepto de aquel impuesto reducido, la suma de us.122,492.73 y otros us.30,221.22 por la producción de licores nacionales con destino al área canalera. En 1959, las devoluciones por el descuento del 75% ascendieron a us.485,963.98 en lo relativo a los licores extranjeros y a la suma de us.132,859.55 respecto a los licores nacionales. (838)

Por otra parte, en contravención a los Tratados de 1936 y 1955, en la Zona del Canal continuaron operando empresas comerciales y de seguros evadiendo el pago de impuestos a la República y en abierta competencia con los negocios locales. Un caso interesante es el de la **Canal Zone Credit Union**. Según la Embajada de los Estados Unidos, las actividades de esta empresa estaban autorizadas por la legislación federal del Gobierno norteamericano conforme a modificaciones a la ley sobre Unión de Crédito Federal. Lo cierto es que funcionaba con un capital de un millón de dólares distribuido en acciones nominales y sus actividades iban desde las pólizas de seguros hasta la concertación de contratos con cualquier persona, firma comercial, asociación o entidad gubernamental. Su sede estaba en el Estado de Delaware, pero llevaba a cabo diversos negocios en la Zona del Canal.

Ante las quejas de las Agencias Generales de Seguros establecidas en Panamá, en agosto de 1959, la Cancillería de la República protestó indicando a la Embajada Norteamericana, que no podía aceptarse, ni siquiera como materia de posible discusión, que la **Canal Zone Credit Union** era

asimilable a las Uniones de Crédito para los empleados del área canalera. Mucho menos, se le podía vincular en forma directa con el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y protección de la ruta interoceánica. (839)

Mas no sólo había problemas con empresas exclusivamente norteamericanas radicadas en la Zona del Canal, sino aquellas que laboraban con personal panameño y no cumplían con la deducción del impuesto sobre la renta destinado a la República, de conformidad con el Tratado de 1955. Sólo después de varios años de discordias, en abril de 1961, a instancias del Poder Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, una Comisión de Contadores Públicos Autorizados de Panamá, presidida por Francisco Young, preparó una serie de recomendaciones a fin de establecer los mecanismos adecuados para la recaudación del impuesto aludido.

En primer lugar, la Comisión se refirió a la necesidad de obtener la cooperación de las autoridades zoneítas para que aquellas empresas que no deducieran de su personal panameño el impuesto en cuestión procedieran a hacerlo efectivo. Atribuyó a la Compañía del Canal de Panamá la principal responsabilidad en el cumplimiento de las leyes fiscales de la República y, al mismo tiempo, sugirió la adopción de medidas respecto a las utilidades de las empresas contratistas con oficinas en la Zona del Canal que se escudaban bajo la denominación de sociedades anónimas. (840)

Finalmente, luego de las deliberaciones de una Comisión designada por ambos gobiernos, se llegó a un acuerdo satisfactorio, en cuanto a la deducción del impuesto sobre la renta. Las autoridades de la Zona del Canal se comprometieron a retener en su fuente dicho impuesto a los empleados panameños y traspasarlo al Ministerio de Hacienda y Tesoro. Esta medida comenzó a practicarse a partir del 1 de septiembre de 1963, es decir, ocho años después de la firma del Tratado Remón-Eisenhower. Pero al año siguiente, las compañías aseguradoras de Panamá seguían quejándose porque las agencias de las Fuerzas Armadas de los Estados

Unidos en la Zona del Canal sólo aceptaban pólizas de seguros de empresas autorizadas para operar en aquel país. Así, en 1963, mientras los seguros contratados por las compañías panameñas en la Zona del Canal ascendieron a \$.227,414.07, las compañías norteamericanas contrataron primas por valor de \$.3,068,639.39, es decir, un 92.6% frente a 7.4% de las primeras. (841)

Otro motivo de controversia de larga data entre los Gobiernos de Panamá y los Estados Unidos dimanó del reconocimiento en la Zona del Canal del **exequátur** expedido por la República a los cónsules extranjeros. Conviene recordar que durante la vigencia del "Convenio Taft", los Estados Unidos aceptaron la validez de aquel documento, pero lo desconocieron tan pronto como abrogaron unilateralmente el **modus operandi** establecido en 1904. De allí que, a partir de 1921, Panamá protestó contra dicha decisión que consideraba violatoria a su soberanía. Con los Tratados de 1936 y 1955, este estado de cosas no logró superarse y, por consiguiente, el malestar fue en aumento. En octubre de 1961, la Embajada de los Estados Unidos, por intermedio del Encargado de Negocios Charles Philp Clock, al responder a una nota del Canciller Galileo Solís sobre las certificaciones consulares para las naves que arribaban a los puertos terminales del Canal, expresó que el Gobierno norteamericano consideraba que los impuestos y tasas en los manifiestos de carga y listas de pasajeros y tripulantes, eran en realidad gravámenes sobre las naves. Más aún, sostuvo que el Gobierno de Panamá no podía cobrar tributaciones a los barcos que recalaran en puertos bajo las leyes de los Estados Unidos. Según el Encargado de Negocios sus puntos de vista se sustentaban en el Artículo V del Tratado de 1936. (842)

Al refutar estas afirmaciones, Galileo Solís aclaró que cuando se requería la certificación consular para los manifiestos de carga destinada al territorio comprendido en la jurisdicción de la República y se cobraban impuestos, ello no significaba la imposición de gravamen o contribución alguna sobre la nave que conducía la carga, sino "sobre la carga

misma". De igual manera, si se exigía tal documentación a los barcos que llegaban a los puertos del Canal, esto estaba contemplado en el Artículo V del Tratado de 1936. Más aún, el cobro de las listas de la tripulación y los pasajeros se hacía conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la República. (843)

Después de poco más de cuatro décadas de divergencias, durante la administración de Roberto F. Chiari, en julio de 1962, una comisión designada por Panamá y los Estados Unidos para discutir algunos problemas pendientes entre ambos países, llegó a un acuerdo satisfactorio en relación con el exequátur expedido por el Gobierno panameño con los Cónsules extranjeros. El 10 de enero de 1963 se dio a conocer un Comunicado Conjunto enunciando los procedimientos que habrían de seguirse sobre este asunto, así como en otros aspectos como el enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal, el uso en este territorio de sellos postales de la República, deducción del impuesto sobre la renta a los empleados panameños, facilidades portuarias en Panamá y Colón, corredores bajo plena jurisdicción de Panamá a través del área canalera, que allí se diera trato justo a los trabajadores panameños y la apertura del mercado zoneíta al comercio local. (844)

En otro orden de cosas, pese a que en el Memorándum de Entendimientos Acordados se estipuló la expedición de leyes ordenando a la Compañía del Canal de Panamá el traslado de las operaciones del ferrocarril transísmico, sólo en parte los intereses del Gobierno y particulares de Panamá lograron su objetivo de restringir las diversas actividades de esta última empresa. Es cierto que el ferrocarril se retiró gradualmente de las instalaciones que poseía en las ciudades de Panamá y Colón, pero la Compañía del Canal, que ahora asumió sus funciones, continuó monopolizando el transporte de carga y pasajeros "en competencia desleal y ruinosa hacia empresas panameñas de transporte". (845)

A más de la dependencia de los comerciantes locales respecto a los puertos terminales del Canal para el movimiento de sus mercancías, también estuvieron expuestos a las tarifas internacionales de fletes marítimos que se fijaban mediante las denominadas conferencias navieras. Apenas si se había secado la tinta de la firma del Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación, cuando el 10 de marzo de 1955 la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, elevó un extenso memorial al Ministro de Relaciones Exteriores Alberto A. Boyd, exponiéndole la reciente decisión adoptada por la **Atlantic and Gulf / Panama Canal Zone, Colon and Panama City Conference**, incrementando los fletes a las mercancías exportadas a Panamá, a partir del 21 de aquel mes. Tal medida perjudicaba a los comerciantes panameños tanto en las ventas que hacían en los establecimientos del Gobierno norteamericano en la Zona del Canal como en las actividades de reexportación por medio de la Zona Libre de Colón. El aumento previsto sería por tonelada y afectaría a buen número de mercancías clasificadas en cinco grandes grupos. Además, incluía el alza de porcentajes sobre algunos artículos que ya tenían ratas específicas. La Cámara de Comercio advertía que desde hacía muchos años se había quejado insistentemente por los fletes desiguales establecidos por las conferencias navieras que fijaban tarifas más altas para Panamá, no obstante su condición de paso obligado para el transporte entre las costas de los Estados Unidos y el Istmo, que entre aquel país y los puertos mucho más distantes de Sudamérica y otras partes.

Semejante discriminación, a juicio de los comerciantes locales, entorpecía y hasta imposibilitaba “el pleno aprovechamiento de la privilegiada posición geográfica de Panamá por la sencilla razón de que tiende a neutralizar esta posición en términos de los costos de transporte, en relación con puertos menos afortunadamente situados”. De esta forma, el valor de determinadas cargas, por ejemplo de harina, de Nueva York a Panamá, el flete se cobraba a razón de US\$22.50 por tonelada, en tanto que el mismo producto desde aquel puerto norteamericano a Valparaíso costaba

U.S.\$20.00, pese al ineludible paso del barco por el Canal de Panamá. Pero en la carga proveniente del lejano Oriente era aún mayor la discriminación. Esto saltaba a la vista en las mercancías procedentes de Tokio con destino a Nueva York, que obligatoriamente cruzaban por la vía interoceánica y a ello debía añadirse que había siete días más entre Panamá y el Japón.

Por todo lo anterior, la Cámara de Comercio solicitó a la administración de Ricardo M. Arias E. adelantara gestiones ante el Gobierno de los Estados Unidos para que éste, a su vez, interpusiera sus buenos oficios a fin de obtener, por conducto de la **United States Maritime Commission** o cualquier otro medio administrativo o judicial, el reajuste en los fletes establecidos por las conferencias navieras cuyas líneas tocaban en el Istmo de Panamá. Pero el Presidente de la **Atlantic and Gulf**, A. J. Parch, se mostró inflexible, pese a las representaciones hechas por la Cancillería panameña con el respaldo de las Repúblicas centroamericanas, que incluso plantearon el asunto del recargo de los fletes marítimos en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA. (846)

Al lamentarse el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá por la actitud de las autoridades norteamericanas en la Zona del Canal en contravención al Tratado de 1955, se refirió a las líneas de transporte marítimo que sacaban provecho de la vía interoceánica, como lo reconocía el Gobernador Potter, mientras trataban a la República, "casi como un enemigo que hay que boicotear y no como nación amiga a la cual se le debe por lo menos agradecimiento". Trajo a colación el asunto de los fletes discriminatorios del Japón a Nueva York vía Panamá con la condescendencia del Gobierno de los Estados Unidos, al punto que los peajes a dichas líneas navieras por el cruce del Canal eran más bajos que cuando se abrió la ruta al tránsito mundial. Todo esto, a pesar del incremento de los precios en los fletes y que el dólar entonces en circulación era de mucho menos valor que el de cuarenta años atrás. (847)

Por lo demás, a la ausencia de facilidades portuarias en las entradas del Canal y la política arbitraria de las conferencias navieras, se aunó el agravante de la falta de reconocimiento de la jurisdicción y autoridad de Panamá en las aguas comprendidas en el territorio de la Zona del Canal. Por ende, se suscitaron controversias por la visita e inspección de las naves con bandera panameña que transitaban por la vía interoceánica. Es verdad que durante las negociaciones para la concertación del Tratado de 1955 se planteó este tema, pero la propuesta condicionada del Gobierno norteamericano no fue aceptada por considerarse lesiva para la soberanía de Panamá. Posteriormente, el 5 de agosto de 1957, se convino en un **modus operandi** mediante el cual se facultó a funcionarios panameños a abordar los barcos con matrícula de la República en aguas del Canal. Sin embargo, tal arreglo sólo duró hasta julio de 1959 cuando la Cancillería denunció que el mismo no cumplía con el objetivo deseado "debido a la ninguna cooperación que las autoridades de la Zona del Canal brindaban a los inspectores náuticos". (848)

De esta suerte, en junio de 1962, el Presidente de Panamá Roberto F. Chiari le propuso a su homólogo norteamericano John F. Kennedy la revisión integral de las relaciones entre los dos países. Para este efecto presentó nueve puntos básicos, uno de los cuales se refirió a la necesidad de restablecer, en jurisdicción panameña, las facilidades portuarias que habían sido desmanteladas al ser abiertos los puertos de Balboa y Cristóbal. No obstante, sobre este punto la comisión binacional designada para discutir el temario propuesto no llegó a ningún acuerdo. (849)

Hasta en la interpretación y puesta en práctica del Convenio de Aviación de 1949 hubo discrepancias entre los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos. El caso de la **Braniff International Airways** es muy ilustrativo. En vista de que el Director de Aeronáutica Civil de Panamá desaprobó la solicitud de la compañía para operar aviones de carga y pasajeros entre Tocumen y Bogotá, dicha empresa recurrió

al Encargado de Negocios a.i. de los Estados Unidos Robert J. Aclý. Este le expuso al Ministro de Relaciones Exteriores Aquilino Boyd, que la negativa a la **Braniff** contravenía el plan uno del Convenio de Aviación, particularmente porque ninguno de los dos gobiernos signatarios del documento tenía autoridad para imponer limitaciones a las actividades de transporte aéreo allí consignadas. (850)

En su respuesta, Boyd afirmó que si bien el Gobierno de Panamá no pretendía obstaculizar las operaciones de vuelo de la **Braniff**, la denegación se ajustaba a las estipulaciones de la Sección VI del Convenio de Aviación. A más de ello, la República tenía la obligación de proteger, hasta donde fuera posible y conforme a las leyes panameñas y los convenios internacionales, a las empresas nacionales como era el caso de la Compañía Panameña de Aviación (COPA) que prestaba servicios entre el Aeropuerto de Tocumen y el de Bogotá. Por tanto, una concesión de tal naturaleza a la **Braniff** redundaría en ruinoso competencia para la empresa panameña. Por otro lado, en el Departamento de Aeronáutica Civil no había ningún documento oficial donde constara que el Gobierno norteamericano hubiese comunicado al de Panamá la designación de la **Braniff** para operar líneas de transporte entre los Estados Unidos, Panamá y otros países del Continente Americano. Pero en todo caso, las actividades de la empresa no se regían por el Convenio de Aviación, sino por el Contrato N° 1, de 27 de septiembre de 1943, celebrado entre el representante de dicha compañía y el Ministro de Gobierno y Justicia de Panamá. Es más, en la cláusula octava de aquel contrato, la **Braniff** convino en no hacer uso de los medios diplomáticos en caso de controversias. Por tanto, cualquier diferencia habría de resolverse en los tribunales de la República.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Ministro de Relaciones Exteriores estimaba que no se había perjudicado a la **Braniff**. Más aún, ésta podía continuar usando el Aeropuerto de Tocumen para el transporte directo de pasajeros y carga entre los Estados Unidos y Panamá o viceversa, así como

proseguir utilizando su escala técnica de los vuelos que efectuara entre los Estados Unidos y otros países sudamericanos. Boyd admitía el compromiso adquirido por Panamá en el Artículo 1 del Convenio de Aviación que estipulaba que cada parte contratante había concedido a la otra los derechos especificados en el anexo "necesarios para establecer las rutas de servicios aéreos civiles internacionales", de inmediato o posteriormente.

Recordaba Boyd, por otra parte, que en la Sección II del Convenio de Aviación, el Gobierno de los Estados Unidos había otorgado al de Panamá el derecho de explotar servicios de transporte aéreo, por medio de una o más empresas, en las rutas especificadas en el Plan II adjunto. Hasta entonces, esto no se había logrado plenamente porque, tras diversas gestiones, sólo pudieron establecerse vuelos entre Panamá y Miami, pero no con otras ciudades en los Estados Unidos. (851)

En septiembre de 1961, una delegación panameña propuso reformas al Convenio de 1949 durante las consultas de aviación civil celebradas en Washington. Incluyó nuevas rutas para los aviones de la República con escalas en el Caribe, América Central y México, con destino a Los Angeles. No obstante, se adujo que "como los aviones panameños ya tienen acceso en Miami a la preponderancia del movimiento Estados Unidos-Panamá, el Gobierno de los Estados Unidos no llega a la conclusión de que las exigencias de ese tránsito justifiquen las rutas propuestas a vías de entradas adicionales". En todo caso, de convenirse en ello, los servicios en perspectiva no podían ser bilaterales, sino entre los Estados Unidos y terceros países. A esto se denominaba "movimiento aéreo de quinta libertad" y no estaba contemplado en el Convenio de Aviación "en materia de capacidad".

Según la Embajada norteamericana, con el acceso a Miami las rutas aéreas de Panamá lograban un "equilibrio razonable", por cuanto constituía la vía principal entre los dos países. Aunque reconocía la importancia de Tocumen

como tránsito aéreo, el Gobierno de los Estados Unidos consideraba que si las líneas de aviación panameñas alcanzaban hasta Nueva York, Los Angeles y San Francisco, recibirían "beneficios económicos potenciales adicionales en considerable exceso a los que estarían disponibles para las líneas aéreas de los Estados Unidos en Tocumen". En definitiva, las rutas propuestas por la delegación de Panamá en Washington tendían "a desequilibrar la corriente equivalencia de los beneficios potenciales intercambiados". (852)

Durante los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigencia del Tratado Remón-Eisenhower, la Cancillería panameña también se hizo eco de las protestas de otros sectores económicos que se vieron afectados por las disposiciones adoptadas en el área canalera. A mediados de julio de 1958, los representantes de los camioneros dedicados al transporte de mercancías y diversos productos entre el interior y la ciudad capital, expusieron su preocupación por las exigencias para transitar por las vías bajo jurisdicción de la Zona del Canal. Algunos habían tenido que pagar multas al no cumplir con requisitos como las "luces vivas", de las plataformas de los camiones y límites en las cargas. En vista de que la situación se complicaba, la Cancillería llevó a cabo "gestiones de carácter personal" ante la Embajada de los Estados Unidos y logró que, en base a los reglamentos de tránsito de la Zona del Canal, se expidieran permisos especiales para los conductores que tuviesen sus camiones en buenas condiciones. (853)

Por su parte, en agosto de 1961, algunos comerciantes de Colón, en nota que elevaron al Ministro de Relaciones Exteriores Galileo Solís, mostraron aprehensión por un Proyecto de Ley que se cursaba en el Senado norteamericano estableciendo la inembargabilidad de todos los salarios de los empleados de la Zona del Canal, residentes o no en el territorio bajo las leyes de Panamá. Como la mayoría de los negocios de Colón se basaban en la venta al crédito a empleados del área canalera, aquella medida equivalía a la quiebra automática de estas casas de comercio, al punto que

la suma por cobrar en ese concepto era aproximadamente de U.S.\$ 800,000.00.

Poco después, Solís transmitió esta preocupación al Embajador de los Estados Unidos Joseph S. Farland y le sugirió que al menos intentara que la Ley en proceso de aprobación sólo se refiriera a los créditos posteriores a ella, pues así los comerciantes podían cobrar las cuentas pendientes y abstenerse en lo sucesivo a los riesgos de la nueva medida. No obstante, Farland respondió que la reforma en discusión no dejaba a los acreedores "sin un remedio práctico y efectivo para el cobro de las deudas". Es más, estos podrían obtener un fallo a su favor en los tribunales de la Zona del Canal o en la República de Panamá y, además, tendrían a su disposición "la ayuda administrativa de la Compañía del Canal de acuerdo con sus prácticas establecidas desde hace mucho tiempo". A su juicio, podía decirse "que esa ha sido también la práctica del Gobierno de la Zona del Canal que nunca ha sido sometida a procesos de embargo. Las autoridades de la Zona del Canal han expresado su intención de cooperar en toda forma práctica y de prestar cooperación en el cobro de las deudas de los empleados de la compañía". (854)

A finales de 1961, la Junta Directiva de la Asociación Odontológica de Panamá recurrió al Canciller Solís para que solicitara al Gobierno de los Estados Unidos, por las vías diplomáticas habituales, la pronta cesación de los servicios privados que prestaban en la Zona del Canal algunos dentistas, en virtud de concesión otorgada, por tiempo indefinido, por el Gobernador de dicho territorio. Esto venía ocurriendo desde hacía más de veinte años y pese a que el Coronel Erling S. Fulgenso, Director del Departamento de Salubridad de la Zona del Canal, dio seguridades a la Asociación Odontológica panameña de que no se harían nuevos nombramientos cuando algunos de los dentistas denunciados decidieran suspender sus labores o renunciar.

Observaban los odontólogos afectados, que el ejercicio de la profesión en forma privada en la Zona del Canal no se ceñía a lo establecido en los tratados vigentes con los Estados Unidos. Peor aún, era una violación al Artículo III, Sección 5, del Tratado de 1936, y no se relacionaba directamente con las actividades de la vía interoceánica. Empero, la Asociación de Odontólogos no objetaba los nombramientos de dentistas asalariados por parte del Gobierno de la Zona del Canal, como ocurría con los que prestaban servicios en el Hospital Gorgas. Pero las concesiones hechas a particulares representaban un precedente funesto, que bien podían perjudicar en el futuro a los médicos, abogados, ingenieros y otros. Además, constituían un monopolio en la práctica de la odontología en el área canalera y perjudicaban económicamente a los profesionales panameños radicados en la República. (855)

Al comunicar Galileo Solís al Embajador Farland estas quejas de la sociedad de odontólogos, aclaró que el Gobierno de Panamá siempre había luchado para que la Zona del Canal estuviese abierta a los panameños que quisieran trabajar allí. Pero cuando esto ocurría de manera discriminada, se comecía una injusticia, como era el caso de los dentistas. Sugería, como probable solución, que todos los odontólogos, en aquel territorio, fuesen empleados del Gobierno norteamericano o bien que se permitiera el ejercicio de la profesión a todos los panameños que reunieran las condiciones de idoneidad exigidas por los reglamentos. (856) Al parecer, sobre este asunto nada se logró de parte de las autoridades zoneítas, al punto que, al año siguiente, también los optometristas de Panamá tenían problemas para laborar en el territorio canalero. (857)

En febrero de 1963, la Asociación de Distribuidores de Automóviles elevó un memorial al Canciller Galileo Solís para que interpusiera sus buenos oficios a fin de que la sociedad **Motores Hull S.A.** suspendiera sus actividades comerciales en los **Post Exchange** en Fort Clayton, donde, en virtud de concesiones otorgadas por **The Caribbean Army and Force**

Service, vendía autos **Rambler**. Los denunciantes advertían que esto violaba el Artículo III, parágrafo 5, del Tratado de 1936. El caso se puso en manos del Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias Felipe Juan Escobar, quien, en junio de ese mismo año, logró que el Representante Legal de **Motores Hull S.A.** Charles Frederick Harold Hull, se comprometiera a clausurar sus operaciones en la Zona del Canal, toda vez que se trataba de una empresa radicada en Panamá con patente comercial de la República. (858)

En otro orden de cosas, como ya hemos visto a lo largo de este estudio, desde el inicio de la República, la economía de servicios era sumamente sensible ante las medidas fiscales adoptadas por otros países en su comercio exterior, particularmente, por los Estados Unidos. Así continuó aún después de mediados del siglo. En julio de 1961, el Embajador de Panamá en Washington, Augusto G. Arango, expuso sus aprehensiones al Secretario de Estado Dean Rusk por el texto del mensaje que el Presidente John F. Kennedy elevó al Congreso en materia de impuestos. Al Gobierno de Roberto F. Chiari le preocupaba sobremanera el contenido de la Sección II de dicho documento titulado: "Tratamiento tributario de las entradas extranjeras" (**Tax Treatment of Foreign Income**). El Presidente norteamericano solicitaba se expidiera la legislación necesaria para "eliminar el privilegio de diferir impuestos a países desarrollados y dicho privilegio respecto a los "refugios de impuestos" de los países".

Aunque tal legislación, a primera vista, parecía de carácter interno, lo que en esencia perseguía era gravar, como si fuesen ganancias dentro de los Estados Unidos, las utilidades no distribuidas por parte de corporaciones mediante negocios realizados fuera del territorio estadounidense. Esto, a decir de Augusto G. Arango, venía a constituir "1- Una medida contraria al Derecho Internacional por ser una indebida arrogación de jurisdicción tributaria; 2- Altamente perjudicial para el desarrollo económico de la América Latina y contraria a la política de ayuda a dicha área y 3- Particularmente perjudicial, en grado sumo, para la República de

Panamá y contraría a los principios consagrados en Tratados entre Panamá y los Estados Unidos”.

Sobre este último punto, el Embajador de Panamá en Washington aseveraba que no sólo afectaría la formación de empresas subsidiarias o corporaciones que operaban en nuestro país y en el extranjero, sino también a los depósitos bancarios y a las llamadas “importaciones invisibles”, consistentes, sobre todo, en servicios prestados al comercio internacional. Estimaba, en consecuencia, que la medida en cuestión reduciría considerablemente la producción **per cápita** del panameño y la rata de crecimiento económico calculada en un 2% anual se vería seriamente afectada por muchos años. No menos perjudicada resultaría la Zona Libre de Colón, toda vez que se “destruiría casi totalmente el incentivo de las manufacturas norteamericanas para operar desde allí. Similar golpe recibiría la marina mercante nacional, pues la mayoría de las naves bajo bandera panameña en realidad pertenecían al capital estadounidense a través de compañías subsidiarias formadas en Panamá.

Por todo lo anterior, el Embajador Arango consideraba que la ley norteamericana sobre impuestos, además de ser “injusta e inconveniente”, era “una especie de agresión económica” contra Panamá. Por eso, el Gobierno de Roberto F. Chiari abrigaba la esperanza de que la administración de John F. Kennedy daría los pasos necesarios para retirar de la legislación cuestionada las disposiciones altamente perjudiciales para nuestro país. (859) No obstante, al año siguiente, la Cancillería panameña reconoció que la entrada en vigor de los tan temidos **Tax Havens** no había afectado en absoluto a la economía de la República. (860)

Mientras tanto, en el marco de la Alianza para el Progreso, el 11 de diciembre de 1961, el Ministro de Relaciones Exteriores Galileo Solís y el Embajador de los Estados Unidos, Joseph S. Farland, firmaron en la Ciudad de Panamá, un Acuerdo General sobre Cooperación Técnica y Económica entre ambos Gobiernos. Este documento susti-

tuía al Acuerdo General sobre Cooperación Técnica del Punto Cuatro suscrito en Panamá el 30 de diciembre de 1950, modificado y prorrogado por los Canjes de Notas del 17 de diciembre de 1951 y 7 de enero de 1952. (861)

2. Reivindicaciones a favor de los trabajadores panameños en la Zona del Canal

Casi simultáneamente con la construcción del Canal interoceánico por los Estados Unidos, se puso en práctica la discriminación racial y laboral entre los empleados y obreros de distintas nacionalidades que prestaban sus servicios en dicha obra. La segregación tuvo diversas connotaciones sociales en la Zona del Canal y las etiquetas de "**Gold Roll**" y "**Silver Roll**" figuraron entre las más conocidas. La primera nómina incluía los oficinistas, mecánicos y otros trabajadores norteamericanos no calificados, quienes recibían sus salarios en oro estadounidense. Por el contrario, obreros europeos, antillanos y panameños integraban la segunda categoría. A estos se les retribuía en plata panameña con un valor nominal equivalente a la mitad en oro. (862)

Dentro de ambas nóminas había numerosas escalas salariales, al punto que a mediados de 1908, una comisión especial designada por Theodore Roosevelt para investigar **in situ** las condiciones de trabajo y alojamiento en la Zona del Canal, encontró nada menos que 757 tasas diferentes de pago dentro del "**Gold Roll**" y 400 comprendidas en el "**Silver Roll**". Incluso, la comisión determinó que existían no menos de 13 grados distintos, cada uno con su propio salario. A raíz de esta investigación, se uniformó la escala de pagos y se establecieron otras clasificaciones bien diferenciadas. (863) En otras palabras, el sistema se hizo más ordenado, pero su índole segregacionista permaneció inalterable y así habría de durar varias décadas.

Cuando en 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevó a cabo su Primera Conferencia en Washington, la delegación de Panamá elevó su voz de protesta por la

discriminación de que eran objeto los trabajadores panameños en la Zona del Canal, tanto en el trato como en materia de salarios. Posteriormente, como vimos, en 1936, en un Canje de Notas, el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt prometió establecer la igualdad entre los trabajadores panameños y norteamericanos en el área canalera. Años antes, la Sociedad Panameña de Acción Internacional había planteado idéntica inquietud en un pliego de peticiones que presentó al propio mandatario estadounidense, cuyo documento recibió el respaldo de miles de firmas. Es más, el principio igualitario de oportunidades y trato se consignó en el Tratado Arias-Roosevelt, sólo que en la práctica careció de efectiva aplicación. De nuevo, durante la administración de Enrique A. Jiménez, se dieron a conocer diversas quejas ante las autoridades zoneítas por la discriminación a los obreros panameños aunque, como ya quedó demostrado, no se pasó de las buenas intenciones.

Precisa aclarar, no obstante, que estas protestas no tomaban en consideración a los trabajadores antillanos, principales víctimas de la segregación racial y laboral del **Silver Roll**. Los gobiernos que se sucedieron en el poder desde los años treinta, esencialmente buscaban sustituir aquella mano de obra extranjera por otra integrada por ciudadanos de la República. Se habló así de “razas de inmigración prohibida”, cuyo ingreso debía suspenderse en el área canalera, como se demuestra en un documento ya citado, que el Presidente Encargado Augusto Samuel Boyd preparó para entregar a Franklin D. Roosevelt a su paso por nuestro país a bordo del **Tuscalossa**.

Ya vimos que similares puntos de vista sostuvo Arnulfo Arias, quien aplicó una política de mano dura contra las “razas de inmigración prohibida”, entre las cuales incluyó, además, a los asiáticos. Al respecto, son sumamente ilustrativos los Artículos 12, 13, 14, y 15 de la Constitución panameñista de 1941. Por otro lado, no debemos olvidar que durante la Segunda Guerra Mundial, las obras de ampliación del Canal requirieron los servicios de numerosos trabajado-

res panameños y de otras nacionalidades con lo cual se produjo un auge de la “economía canalera”. Pero al concluir la conflagración bélica, como era lógico, aquellos trabajos se suspendieron y, no por simple casualidad, volvió a la palestra el antiguo problema de la discriminación en la Zona del Canal. Así quedó en evidencia durante la administración de Enrique A. Jiménez, como apuntamos páginas atrás.

Fue durante la Presidencia de José Antonio Remón cuando el asunto del **Gold Roll** y el **Silver Roll** se planteó en los foros internacionales. Su esposa Cecilia Pinel lo llevó al seno de la Conferencia Panamericana de Caracas y ya señalamos que en la 37a. Reunión de la OIT, específicamente en la sesión plenaria del 7 de junio de 1954, el Presidente de la delegación panameña Eligio Crespo, en su extenso discurso, abundó en detalles sobre el trato y los salarios injustos en la Zona del Canal. Trazó un paralelo con la legislación social de la República de Panamá en la que la discriminación no tenía lugar. Criticó fuertemente la política de los Estados Unidos en virtud del Tratado de 1903. Denunció el hecho de que mientras el promedio de pago por hora de un empleado norteamericano era de US\$2.50, el de un trabajador panameño apenas alcanzaba a US\$0.57. Por tanto, tal estado de cosas entrañaba una gran injusticia y lo peor era que los Estados Unidos no sólo habían desconocido lo estipulado en el Tratado General de 1936, sino hecho caso omiso a las resoluciones emitidas por la OIT y otros organismos internacionales. De este modo, la segregación racial subsistía en la Zona del Canal “violando todo principio de dignidad humana y de solidaridad continental”. (864)

Como se recordará, en el Punto 1 del Memorándum de Entendimientos Acordados de 1955, se convino en solicitar la expedición de la ley o leyes que autorizaran a cada una de las Agencias del Gobierno de los Estados Unidos en la Zona del Canal los procedimientos que habrían de seguirse con los trabajadores panameños en materia de salarios, jubilaciones e igualdad de oportunidades de empleo, así como la participación en los programas de adiestramiento realizados por

dichas agencias. Pero muy pronto quedó demostrado lo iluso de tales promesas. Tres años más tarde, es decir, el 25 de julio de 1958, el Presidente de los Estados Unidos Dwight D. Eisenhower comunicó a su homólogo de Panamá Ernesto De La Guardia Jr., la sanción de la ley 85-550, mediante la cual se autorizaba y ordenaba a las Agencias del Gobierno norteamericano en la Zona del Canal a ajustar su política de empleos y salarios conforme a lo establecido en el Punto I del Memorándum de Entendimientos Acordados. En este sentido, cabe recordar que el año anterior, el Senado dio su consentimiento a un Proyecto de Ley, pero el mismo sufrió cambios sustanciales por parte de un Comité de la Cámara de Representantes.

Aún así, la Cancillería panameña consideró que "era preferible que fuese aprobado en esa forma antes de correr el riesgo de que por tratar de conseguir modificaciones clausurara el Congreso (...) sin aprobar ninguna ley sobre escala única de salarios". No obstante, al responder a Eisenhower, el 4 de agosto, el mandatario panameño afirmó que si bien su gobierno aguardaba con optimismo la reglamentación a la mencionada ley, a juzgar por las publicaciones oficiales, cabía esperar que con la adopción de la escala única de salarios se continuara aplicando la discriminación contra los trabajadores panameños, con el consiguiente efecto desfavorable en las relaciones entre los dos países. Además de ello, con la reserva de ciertos empleados "por razones de seguridad", se adoptaría un criterio tan extensivo de este concepto, que podría resultar en la exclusión indebida de los ciudadanos panameños en buen número de empleos en la Zona del Canal con lo cual se lesionaría el principio de "igualdad de oportunidad", consignado en 1955. (865)

Tanto por conducto de la Embajada de los Estados Unidos como a través de gestiones directas en Washington, el Gobierno panameño intentó, desde un principio, obtener alguna copia del Proyecto de Ley sobre la escala única de salarios, pero no fue hasta pocos días antes de que el mismo fuese aprobado y entrara en vigencia, cuando logró su

objetivo. La Cancillería procedió a hacerle una serie de observaciones destacando aquellos puntos que, a su criterio, no se ajustaban ni a la letra ni al espíritu del Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación. Pero el Embajador Julian Harrington adujo que no podía transmitir el pliego de observaciones porque la reglamentación ya había sido aprobada y comenzaría a regir de un momento a otro, tal como lo disponía la Orden Ejecutiva N°. 10794 y su reglamentación. (866)

A principios de marzo de 1959, el Presidente De La Guardia notificó a Eisenhower sus reservas respecto al significado y alcance de la recién promulgada legislación laboral. Observó que la misma no sólo confirmaba, lamentablemente, los temores y preocupaciones de su Gobierno, sino que iba más allá de lo esperado. Así, la llamada “escala única de salario” resultaba ser, según dicha reglamentación, una escala dual, toda vez que en los empleos de ciertas categorías se basaba en el salario básico que regía en los Estados Unidos, mientras a los trabajadores panameños se les retribuía con estipendios establecidos en la República. En definitiva, la nueva reglamentación con otros términos perpetraba en esencia el viejo sistema de discriminación contra los trabajadores panameños, hecho que los dos países habían convenido en erradicar, tanto en el Tratado de 1936 como en el Memorándum Anexo al pacto de 1955.

Añadía el Presidente de Panamá que con el concepto de “seguridad” también se desvirtuaba el principio de la “libre oportunidad” establecido en el Tratado Remón-Eisenhower. Sostuvo que su gobierno se sentía “hondamente preocupado por el efecto que esta ley y su reglamentación han producido en el ánimo de los trabajadores panameños y en la opinión pública en general”. Observó, no sin exagerar, que en los últimos cuarenta años, la discriminación en la Zona del Canal había sido “el punto quizás más sensible” de las relaciones entre los dos países y que “su efecto ha ido en constante aumento hasta el punto de convertirse en un verdadero foco de deterioro de tales relaciones”. El incumpli-

miento de lo pactado en 1936 por parte de los Estados Unidos, no hizo sino avivar el resentimiento existente y esto lo reconoció hasta el propio Comité del Congreso norteamericano en su estudio **in situ** realizado en 1958. A ello ahora se sumaba “la desilusión y la falta de esperanza en cuanto a la efectividad de lo pactado”, al extremo que el Gobierno panameño se veía asediado por la opinión pública que pedía se sometiera el problema a la consideración de la justicia internacional.

Concluía De La Guardia indicando a Eisenhower que le había expuesto “lo serio del asunto con toda claridad” porque “el uso de esta clara y limpia franqueza es el mejor medio de tratar de resolver los problemas agudos entre dos países unidos por vínculos especiales”, como los que existían entre Panamá y los Estados Unidos. Hizo una última observación, a saber: que en la difícil situación internacional de entonces tales “focos de deterioro de nuestras relaciones alientan de modo apreciable a nuestros adversarios comunes y aumentan los peligros que se ciernen sobre los principios e ideales de democracia, igualdad y respeto de la dignidad humana que son tan caros a la causa que conjuntamente profesamos y defendemos”. (867) En un memorándum adjunto, preparado por sus asesores, De La Guardia pormenorizó a Eisenhower las violaciones a los principios igualitarios de compensación y oportunidades que sufrían los trabajadores panameños en la Zona del Canal. El Presidente norteamericano contestó que había solicitado a las dependencias apropiadas de su gobierno la preparación de “un estudio cuidadoso y detallado” sobre los problemas planteados, cuyas conclusiones comunicaría al gobierno panameño en fecha próxima. (868)

Cuando el 6 de julio de 1959 Robert Acly, Encargado de Negocios Interino de los Estados Unidos en Panamá, entregó al Canciller Miguel J. Moreno Jr. un **Aide Memoire** con la respuesta del Presidente Eisenhower sobre las reclamaciones hechas por De La Guardia en materia laboral, el documento fue devuelto porque no se ceñía a lo indicado por el

Presidente de los Estados Unidos. Se consideró "inconveniente para la dignidad de la República, sentar el precedente de que una carta al Jefe de Estado panameño por el Jefe de Estado de otra nación puede ser contestada en forma indirecta y en un nivel distinto a aquel en que fue enviada". (869) Ante esta posición del Gobierno panameño, el 13 de julio, el Presidente Eisenhower aclaró la situación al mandatario de Panamá, indicándole que otro **Aide Memoire** contenía los resultados del estudio por él prometido y que dicho documento sería entregado por los conductos diplomáticos usuales. Según Eisenhower, la adopción de nuevas prácticas de empleos y salarios constituía un importante aporte "al respeto y amistad mutuos" entre los Estados Unidos y Panamá. Aclaró que cualquier controversia que pudiese surgir al aplicarse el nuevo sistema, podía resolverse por medio de deliberaciones y negociaciones entre los funcionarios de ambos gobiernos que tuviesen a su cargo los asuntos planteados. (870)

Con fecha 20 de julio, la Embajada de los Estados Unidos entregó a la Cancillería panameña el esperado **Aide Memoire** en materia laboral, pero el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores, tras un cuidadoso estudio estimó que dicho documento se limitaba a reiterar argumentos que desconocían el valor interpretativo de las actas preparadas durante las negociaciones del Tratado de 1955. En otras palabras, el Gobierno estadounidense se regía por el principio tradicional **Ubertima Fider**, es decir, la intención manifiesta de las partes. (871)

Gestiones directas en Washington encaminadas a resolver las diferencias en la interpretación y aplicación del Tratado de 1955, no dieron resultados fructíferos. En octubre de 1958, el Canciller Miguel J. Moreno Jr. y el Embajador de Panamá en los Estados Unidos Ricardo M. Arias E., se entrevistaron con el Secretario de Estado John Foster Dulles. A este alto funcionario, verbalmente y por escrito, se le hizo saber las quejas de Panamá tanto económicas y fiscales como de carácter laboral debido a la forma como