

# INFORME

Rendido el 20 de Septiembre  
de 1960 al Presidente Electo  
de la República 1960 - 1964

*Don Roberto F. Chiari*

por

**La Comisión de Política Internacional**

INFORME

*que la Comisión de Política Internacional rinde al  
Presidente Electo de la República (1960-1964),  
Don Roberto F. Cbiari*



## NOMBRAMIENTO DE LA COMISION

El día 3 del mes de Junio del corriente año de 1960, Don Roberto F. Chiari, Presidente Electo de la República para el próximo período constitucional (1960-1964), designó *inter alia* una Comisión con el objeto de que estudiara los principales problemas referentes a la política internacional de la República y le formulara las recomendaciones que dicha Comisión estimara más convenientes. Para integrar dicha Comisión designó a los Doctores Harmodio Arias, Octavio Fábrega, Carlos Sucre C., Felipe J. Escobar, Dulio Arroyo, Eduardo Morgan y Eduardo Valdés.

## FUNCIONES DE LA COMISION

Al declarar intalada dicha Comisión el Señor Presidente Electo explicó que, al señalar él por escrito y de modo provisional, los temas que sometía al estudio de dicha Comisión, había indicado los siguientes:

“Mantener la posición ya adoptada por Panamá en nuestras relaciones con los Estados Unidos sobre nuestros derechos y aspiraciones que no han sido satisfechas aún por el Departamento de Estado.

“Buscar un mejor modo de operar en relación con la venta de licores que se consumen en la Zona a fin de evitar el abuso. Esto en la práctica ha resultado negativo a nuestra economía.

“Estudiar las posibilidades de concertar un convenio comercial con los Estados Unidos, a fin de obtener un trato preferencial en nuestras exportaciones.”

Pero el Señor Presidente Electo manifestó que la mención de esos temas no debía considerarse como exhaustiva, sino de carácter parcial, ya que su deseo era el de que la Comisión confeccionara su propio temario, considerándose autorizada para cubrir, hasta donde le fuere posible, todo el campo de la política internacional que, a su juicio, debía mantener la República.

## ORGANIZACION DE LAS LABORES DE LA COMISION

La Comisión de Política Internacional procedió prontamente a organizar sus labores. Designó como su Presidente al Dr. Harmodio Arias M., y como Vicepresidente al Dr. Octavio Fábrega. Como Secretaria *ad hoc* designó a la Señora Beatriz Fernández.

La Comisión ha celebrado 18 sesiones, de todas las cuales se ha levantado el acta respectiva. (También celebró sesión conjunta con la Comisión Económica y entrevista con funcionarios públicos en sus respectivos ramos), las cuales actas se acompañan a este Informe, como parte integrante del mismo. (Aunque el Presidente de la Comisión Dr. Harmodio Arias, no participó de modo directo en las deliberaciones, su opinión concuerda con la de los demás miembros en cuanto a las recomendaciones que se formulan en ese informe y, a petición de éstos firma también dicho informe).

## EL TEMARIO

La Comisión procedió a la elaboración del Temario que sería objeto de su estudio. Se convino en que éste fuera lo más comprensivo que pudiera concebirse y que, luego, en vista de lo limitado del tiempo, se ordenase la discusión con vista a la mayor importancia de ciertos temas con respecto a otros.

El temario aparece en el Libro de Actas que se acompaña como anexo al Acta de la sesión respectiva. De modo muy sintético, puede aquí indicarse que los temas se dividieron en cuatro capítulos: el primero, que comprende las recomendaciones en cuanto a la organización del personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores; el segundo, que comprende las recomendaciones en cuanto a la política internacional de la República; el tercero, que trata de la medidas administrativas internas necesarias para el fortalecimiento de nuestra política internacional; y el cuarto que trata de las recomendaciones acerca de los instrumentos materiales de trabajo con que debe contar permanentemente nuestro Gobierno.

En el segundo capítulo — el más comprensivo de todos — los temas fueron subdivididos, así: a) Nuestras relaciones con los Estados Unidos de América; b) Nuestras relaciones con la América Latina; c) Nuestras relaciones con los Organismos Internacionales, y d) Nuestras relaciones internacionales en general. Cada subtítulo fue a su vez subdividido para mejor ordenación y análisis de cada problema, como podrá apreciarse con examen de dicho Temario.

## ESTRUCTURACION DEL PRESENTE INFORME

La Comisión convino en que, tanto para evitar la exagerada longitud de este informe, como para facilitar la lectura y apreciación integral del mismo, era preferible limitarse en el Informe a la mención sintética de cada problema y de la conclusión o recomendación de la Comisión respecto al mismo, sin reproducir la discusión que tuvo lugar acerca de dicho problema. Se acordó

hacer, en cada caso, una referencia al acta respectiva, donde aparece dicha discusión. De allí que el libro de Actas que se acompaña debe considerarse como parte integrante del presente Informe.

## PRIORIDADES EN LA DISCUSION

Si se advierte que en este Informe no se sigue el mismo orden expositivo que aparece en el Temario, ello obedece, como se ha dicho, a que la Comisión acordó establecer un orden de prioridades en la consideración de los temas, atendiendo a su relativa importancia o urgencia. Y a este respecto, la Comisión acordó discutir, en primer término, los problemas de nuestra política internacional que se refieren a nuestras relaciones con los Estados Unidos de América, por razón de la existencia del Canal y de la Zona del Canal. (Existen otros problemas en nuestras relaciones con los Estados Unidos que son independientes del Canal y de la Zona del Canal, pero esos fueron considerados en capítulo aparte y a ellos se hace referencia más adelante.)

## DOS CLASES DE PROBLEMAS

La Comisión ha estimado que deben dividirse en dos clases nuestros problemas con los Estados Unidos de América por razón de la existencia del Canal y de la Zona del Canal. En la primera deben incluirse aquellos problemas referentes a la falta de cumplimiento, por parte de Estados Unidos, de lo ya pactado con Patria interpretación por parte de los Estados Unidos de lo estipulado en los convenios con Panamá. En la segunda clase deben incluirse también, quedando también incluida en esta categoría aquellas situaciones o actitudes motivadas por una errónea, indebida o arbitraria aquellas demandas que Panamá debe formular — o reiterar, en cuanto ya hubieren sido formuladas anteriormente — porque entrañan reivindicaciones justas y equitativas a las que aspira y ha venido aspirando legítimamente el pueblo panameño, las cuales demandas, por tal motivo, deberían ser reconocidas a favor de Panamá aunque para ello fuere necesario, en algunos casos, proceder a la reforma de los convenios existentes. Panamá debe insistir en que — aun en el evento de que se le diere fiel cumplimiento a todos los convenios existentes — ello no sería bastante para colocar las relaciones entre los dos países en un plano de verdadera justicia y equidad. Es necesario penetrar más hondo y desarraigar, en su base, el tratamiento injusto que Panamá recibió en la negociación del tratado de 1903 y proceder a la celebración de un pacto más cónsono con nuestra condición de país soberano y dueño del territorio donde opera la concesión canalera y más justo en cuanto a la distribución de beneficios entre las dos naciones que hicieron posible la gran obra interoceánica.

## OPORTUNIDAD PARA NEGOCIAR LA REVISION INTEGRAL DE LOS TRATADOS

(*Libro de Actas, Págs. 16, 37, 35 y 39*)

En vista de lo que acaba de expresarse la Comisión procedió a considerar si era prudente u oportuno recomendar al próximo Gobierno la solicitud, de inmediato, de nuevas negociaciones tendientes a la revisión integral de todos los tratados o convenios entre Panamá y Estados Unidos. La Comisión estimó que si lo que se desea es una revisión integral, es de suma importancia que se escoja el momento más oportuno para solicitar tales negociaciones. Un ambiente que pudiera parecer propicio para una revisión parcial podría no serlo en cuanto a una revisión integral. Por ejemplo: las últimas negociaciones revisionistas (1953-1955) demostraron que aunque el ambiente resultó propicio para el logro de ciertas ventajas económicas y algunas de orden político, el ambiente no fue propicio respecto a aquellas reivindicaciones políticas vinculadas a la efectividad plena de la soberanía panameña en la Zona del Canal.

La Comisión estimó que aunque algunos indicios o circunstancias podrían parecer favorables para la solicitud inmediata de una revisión integral, esos indicios o circunstancias no eran lo suficientemente seguros y fehacientes como para asumir la grave responsabilidad de recomendar ahora la petición de esa revisión integral. Tales circunstancias son: lo acontecido, en las relaciones mundiales, con posterioridad a las negociaciones de 1953-1955, incluso lo ocurrido en Egipto con la plena aceptación del dominio egipcio sobre el Canal de Suez; el incremento del respeto a las naciones pequeñas y débiles de parte de la comunidad internacional, influido sin duda por el aumento de la fuerza política de las naciones pequeñas en las Naciones Unidas; el anuncio, por parte de los Estados Unidos, de una revisión de su política con la América Latina, notablemente influido por el incremento de la penetración comunista; las declaraciones del Presidente Eisenhower expresivas de su deseo de mejorar las relaciones con Panamá; y la demostración de una más sólida y decidida manifestación de respaldo de las masas populares panameñas en favor de toda actitud viril y patriótica en defensa de las reivindicaciones nacionales. Se observó, por otra parte, que las manifestaciones favorables de parte de los Estados Unidos parecían grandemente influidas por factores aleatorios de la política americana; que en los mismos Estados Unidos se avecinaba una elección popular, lo que hacía imposible prever si tales manifestaciones recibirían el respaldo del partido político que resultare triunfador y se observó, sobre todo, que los anunciados cambios de una mejor política hacia la América Latina parecían orientados hacia una eficaz ayuda económica y social tendiente a con-

trarrestar la influencia comunista, más que hacia la rectificación de errores políticos emanantes de los tratados existentes. Por todo lo expuesto, la Comisión, sin restarle valor ni urgencia a la insistencia que debe mostrar nuestro país en la necesidad de esa revisión integral, estimó que debe dejar al buen criterio del nuevo Gobierno el escogimiento del momento más oportuno para solicitar las negociaciones respectivas, y, con esa mira, debe indicar desde ahora las demandas que, a juicio de la Comisión, deban formularse en esta revisión.

## PRIMERA CLASE DE PROBLEMAS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

A continuación se exponen las recomendaciones de la Comisión frente a la primera clase de nuestros problemas con los Estados Unidos de América, que son, como se ha dicho, los resultantes de la falta de cumplimiento, por parte de los Estados Unidos, de lo ya pactado con Panamá, incluyéndose en esta categoría aquellas situaciones o actitudes motivadas por una errónea, indebida o arbitraria interpretación por parte de Estados Unidos de lo estipulado en los convenios con Panamá.

### TACTICA QUE DEBE SEGUIRSE FRENTE A TALES INCUMPLIMIENTOS O INTERPRETACIONES INDEBIDAS.

La Comisión estimó que no bastaba, desde luego, con apuntar aquellos casos de incumplimiento o interpretaciones indebidas de parte de Estados Unidos, sino que era preciso recomendar la táctica que debía adoptar nuestro Gobierno para lograr la rectificación de los mismos. La táctica que la Comisión recomienda puede sintetizarse así: a) Insistir, por los medios que ofrece la *diplomacia directa*, en que se corrijan tales incumplimientos e indebidas interpretaciones, incluyéndose en esta táctica la gestión directa en el más alto nivel; b) Utilización de la *gestión indirecta*, o sea la continuación de la denuncia, por parte de Panamá, ante las conferencias internacionales u otros órganos de opinión internacional, de estos incumplimientos, así como la movilización de las fuerzas vivas de la opinión nacional y hasta, llegado el caso, de las protestas populares; y c) Si tales medios resultaren ineficaces, recurrir, en su debida oportunidad y mediante estudio adecuado en cada caso, al sometimiento del reclamo panameño a la decisión de la dirimencia internacional.

### LA BANDERA PANAMEÑA EN LA ZONA DEL CANAL

(Actas Pag. 17)

El primer caso de interpretación errónea y arbitraria de los tratados existentes que fue considerado por la Comisión fue la negativa, por parte de los Estados Unidos, a permitir que la ban-



dera panameña sea enarbolada en la Zona del Canal. Al final de las deliberaciones de la Comisión se hizo pública la decisión del Gobierno de los Estados Unidos de que la bandera panameña sea izada junto con la norteamericana en un sitio de la Zona del Canal específicamente escogido con tal objeto. La Comisión estimó que aunque tal decisión constituye sin duda un avance, en el sendero de la rectificación, el Gobierno debe insistir en que nuestro pabellón nacional ondee en todos los edificios públicos de la Zona del Canal en los cuales ondea la bandera norteamericana y también en los barcos que transitan por el Canal. La Comisión estima que esta afirmación de nuestra soberanía en la Zona del Canal es imprescindible y vital.

### DISCRIMINACION CONTRA LOS OBREROS PANAMEÑOS EN LA ZONA DEL CANAL

(Actas, Pág. 11, 42 y 43)

La Comisión recomienda que se insista en que cese la discriminación que se sigue practicando en la Zona del Canal contra los obreros panameños, con violación de los tratados existentes. Tal discriminación continúa por medio del establecimiento de una Escala de Salarios que no es una "escala única", como reza el tratado, sino una escala dual, en la cual se clasifican los salarios tomando como base, en cuanto a aquellos empleos ocupados casi totalmente por ciudadanos norteamericanos, los salarios que prevalecen en los Estados Unidos, y, en cuanto a los ocupados casi totalmente por panameños los salarios que prevalecen en Panamá. Esta violación en cuanto a la igualdad del salario se refleja en igual discriminación respecto a la igualdad de tratamiento laboral en otros aspectos, tales como la jubilación, vacaciones, accidentes de trabajo, etc. ya que el monto de tales prestaciones tiene por base el monto del salario.

Debe ser objeto de igual insistencia, de parte de nuestro Gobierno, la rectificación de la violación en cuanto a la "igualdad de oportunidades" entre panameños y norteamericanos para el desempeño de los empleos ya que, aunque *cuantitativamente* haya más empleados panameños que norteamericanos en la Zona, *cualitativamente* los empleos técnicos y los mejores y más remunerados son reservados casi que exclusivamente para los empleados norteamericanos. El principio pactado de "igualdad de oportunidad" para los empleos, entre panameños y norteamericanos, exige — y en ello debe insistir firmemente el Gobierno — que en *cada categoría de empleo*, se emplee un número de panameños igual, por lo menos, al de norteamericanos empleados en dicha categoría. Se incurre, en parte, en esta violación, mediante la interpretación arbitraria e infundada en muchos casos de los llamados "empleos de seguridad", de los cuales son excluidos los pa-

nameños. El hecho de que cerca de 5,000 empleados norteamericanos devenguen un total de salarios mayor que el de un total aproximado de 14,000 empleados norteamericanos, es prueba elocuente de esta discriminación en cuanto a la *calidad* de los empleos.

### CONSULES EN LA ZONA DEL CANAL

(*Actas, páginas 22 a 25, 37 y 74 a 76*)

Los Estados Unidos exigen que los cónsules extranjeros, para poder ejercer funciones consulares en la Zona del Canal, deben pedir el "exequatur" respectivo al Gobierno de los Estados Unidos. Desde el año de 1921 Panamá viene protestando contra tal medida, que es violatoria de nuestra soberanía, ya que la Zona del Canal no es territorio de los Estados Unidos. En las negociaciones de 1953-1955 Panamá reiteró su protesta. Se recomienda que el Gobierno panameño insista en el cese de esta práctica, lesiva para la soberanía y dignidad del país. Debe recordarse que en 1905 y durante el régimen del Convenio Taft, los Estados Unidos convinieron en reconocer la efectividad en la Zona del Canal, del "exequatur" expedido por la autoridad panameña.

### SELLOS POSTALES PANAMEÑOS EN LA ZONA

(*Actas páginas 32 a 34*)

La Comisión recomienda que se insista en que, en los correos de la Zona del Canal, se usen sellos postales de nuestra República, aunque ellos lleven algún sobresello que indicare su utilización exclusiva dentro de la Zona del Canal. El uso de sellos postales expedidos por el Gobierno de los Estados Unidos es lesiva a nuestra soberanía y es un ejercicio de autoridad en exceso de las facultades otorgadas por los tratados y violatoria, por tanto, de los mismos. Debe recordarse que durante el régimen del Convenio Taft — abolido unilateralmente por los Estados Unidos en 1923 — se usaron en los correos de la Zona sellos postales panameños.

La Comisión recomienda que, al insistirse sobre esta reivindicación panameña, ello se haga primordialmente como cuestión de principio, es decir, sin insistir de que la medida sea de beneficio rentístico para la República la cual debiera, si fuere el caso, convenir en suministrar a precio de costo dichos sellos postales.

### ABUSOS EN LA COMPRA DE LICORES CON DESCUENTO PARA SU CONSUMO EN LA ZONA DEL CANAL

(*Actas Págs. 11 y 97 a 101*)

La Comisión logró comprobar que, a partir de la vigencia del Tratado de 1955, se viene cometiendo un grave abuso, con

notable perjuicio para el Fisco y la economía panameños, respecto a las compras de licores que los empleados residentes de la Zona efectúan en Panamá con el privilegio del descuento del 75% por ciento de los derechos de importación que fue pactado en el Tratado Remón-Eisenhower. En la práctica este descuento se hace efectivo mediante la devolución que se otorga, de dicho 75%, al comerciante que efectúa la venta en Panamá. Los cuadros demostrativos del monto anual de tales devoluciones hablan por sí solos en cuanto a demostrar la magnitud de tal abuso. En el año de 1959 esas devoluciones montaron a B/485.963.98 en cuanto a licores extranjeros y a B/132.859.55 en cuanto a licores nacionales.

La Comisión sospecha que el abuso, en parte, se debe a la connivencia de algunos vendedores locales y reconoce, también, que el Gobierno de Panamá podría tomar algunas medidas de control que redujeran este abuso. Pero igualmente reconoce la Comisión que la Zona del Canal se ha negado a prestarle a Panamá la cooperación necesaria para controlar la situación.

La Comisión recomienda al nuevo Gobierno que insista en demandar esta cooperación, la cual debería otorgarse tanto como demostración de buena fe en el cumplimiento de lo pactado, como por ser ella una de las típicas medidas de cooperación que deben prestarse dos buenos vecinos en sus problemas comunes. Puede recordársele a los Estados Unidos que Panamá con frecuencia le presta ese tipo de cooperación en cuestiones de seguridad, servicio de inteligencia, inmigración, y otros problemas cuya eficaz atención requieren la acción conjunta y coordinada de las autoridades de ambas comunidades.

Este problema lo discutió la Comisión no sólo en su propio seno, sino también en sesión conjunta con la Comisión Planificadora en Materia Económica y con las autoridades respectivas del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a las medidas específicas de control que podrían adoptarse, se han advertido dos tendencias distintas. La una, que propugna porque se centralicen en un solo establecimiento, en la ciudad de Panamá, y otro en la ciudad de Colón, las ventas que han de hacerse a los residentes de la Zona, los cuales deberán presentar — como lo hacen ahora — al efectuar la compra, el permiso de la respectiva autoridad zoneíta. En ese establecimiento habría inspectores panameños, quienes fiscalizarían los permisos, el monto de cada venta y la realidad de la entrega, en cada caso, de la mercancía a la cual se refiere el permiso. La otra tendencia propugna porque se solicite nuevamente la cooperación que ya fue anteriormente pedida a las autoridades de la Zona y negada por éstas: la de que todo el licor que ha de consumirse en la Zo-

na del Canal sea comprado por medio de una agencia del Gobierno de la Zona del Canal y entregado a ésta en la Zona, responsabilizándose el Gobierno de la Zona ante el Gobierno de Panamá en cuanto a la veracidad de la cantidad que se solicita para su consumo, en cuanto al monto *per capita* de los pedidos, en cuanto a la debida entrega al consumidor en la Zona, y en cuanto a las demás medidas de control necesarias para evitar el ingreso indebido del artículo a Panamá. Las autoridades de la Zona mantendrían, debidamente informadas a las de Panamá respecto a la aplicación de tales medidas.

Quienes abogan por la primera medida sostienen que ella es más conveniente para la economía panameña, pues hace necesaria la entrada a Panamá del comprador zoneíta; y agregan que la segunda alternativa ofrece el peligro de que las autoridades de la Zona, si llegaren a tomar el control de las compras, podrían discriminar entre unas casas comerciales y otras al hacer dichas compras. Quienes abogan por la segunda alternativa sostienen que ella sería más eficaz, como medio de control y que, además, el perjuicio que actualmente se causa es mayor que el beneficio económico indirecto de lograr la venida a Panamá del comprador de licores zoneíta.

La Comisión se decidió en favor de la segunda alternativa, o sea la de insistir en solicitar a las autoridades de la Zona del Canal que presten su cooperación en la forma anteriormente indicada.

## EL PROBLEMA DE LA EXISTENCIA DE LA COMPAÑIA DEL CANAL DE PANAMA

(Actas Pág. 10)

La Comisión recomienda que se insista en demandar a los Estados Unidos la abolición de la Compañía del Canal de Panamá. Esta es una compañía que debe su existencia a una ley del Congreso de los Estados Unidos, la cual le ha impuesto el mandato de operar como empresa comercial. A esta compañía se le han asignado la operación completa del Canal de Panamá y la explotación de todas las demás actividades económicas ahora en vigor en la Zona del Canal. Panamá formuló en 1952 su protesta por la creación de esta compañía comercial explotadora del Canal y de la Zona, pero esta protesta fue desestimada por los Estados Unidos.

La Comisión estima que la creación de esta compañía y su explotación como empresa comercial, es uno de los perjuicios más notables que se infieren a la economía panameña, aparte de lo lesivo que ello resulte para la dignidad del país, que no ha celebrado tratado alguno con ninguna empresa comercial ni

tiene por qué tener relaciones oficiales con tal empresa. La insistencia de esa compañía en derivar los mayores beneficios comerciales de la explotación del Canal y de la Zona opera en perjuicio de la economía panameña, obstaculiza la adopción de medidas de cooperación que son necesarias para las buenas relaciones. Valga citar algunos ejemplos: los altos cargos por derechos de muelleaje en Balboa y Cristóbal constituyen uno de los factores de encarecimiento para el consumidor panameño y uno de los obstáculos para el desarrollo de la Zona Libre de Colón; la demora en el cese de actividades comerciales en Panamá por parte del Ferrocarril de Panamá obedece grandemente al deseo de dicha compañía de retener sus ganancias comerciales; el grave problema de los fletes marítimos, discriminatorios contra Panamá, se hace de más difícil solución porque esa compañía, a través de la Panamá Line, es parte en la concertación de los fletes que pactan las llamadas "conferencias navieras".

Puede añadirse que históricamente el Canal no fue construído por los Estados Unidos con miras comerciales sino de necesidad estratégica; que las declaraciones originales de los estadistas norteamericanos revelaron la intención de incrementar la prosperidad comercial de Panamá; y que no se justifica, por tanto, que se haya inyectado ahora esta empresa comercial en las delicadas relaciones entre los dos países.

### COBRO DE IMPUESTOS A COMPAÑÍAS DE SEGUROS EN LA ZONA DEL CAÑAL

Las leyes que rigen en la Zona del Canal hacen obligatorio el pago de un impuesto sobre las primas de seguros contratados en la Zona del Canal. No siendo la Zona territorio de los Estados Unidos, éstos no pueden establecer en la Zona tributación alguna, con base territorial. La imposición de tributos sólo compete al soberano. Esta práctica es, por tanto, violatoria de la soberanía panameña. Panamá elevó su protesta al respecto en 1953 y ésta fue reiterada en las negociaciones de 1953-1955. Los Estados Unidos han desestimado estas protestas.

La Comisión recomienda que se insista en que cese esta imposición tributaria en la Zona del Canal. Caso distinto es el del impuesto a la renta, pues éste se impone únicamente a los ciudadanos norteamericanos en la Zona y no con base territorial sino del vínculo de la nacionalidad.

### RETIRO DEL FERROCARRIL DE PANAMA

(*Actas página 14*)

En el Tratado de 1955 se pactó el retiro del Ferrocarril de Panamá de las ciudades de Panamá y Colón. Esto se ha realizado

en parte, puesto que el retiro de la ciudad de Panamá aún no se ha efectuado. Y aunque se anuncia el próximo retiro, la Compañía del Canal de Panamá insiste en continuar explotando, desde la Zona, el negocio de transporte respecto a carga procedente del Exterior a Panamá y de Panamá al Exterior. La intención de lo pactado fue la de que el Ferrocarril de Panamá, una agencia del Gobierno de los Estados Unidos, cesase en su competencia — privilegiada y desleal — y dejase esta actividad comercial exclusivamente a las empresas de transporte panameñas.

La Comisión recomienda que se insista en el completo retiro del Ferrocarril de Panamá de las ciudades de Panamá y Colón y en que el Ferrocarril se abstenga de explotar, desde la Zona del Canal, actividades de transporte respecto a carga y pasajeros procedentes de Panamá y Colón o destinados a estas ciudades.

### ABASTECIMIENTO DEL MERCADO DE LA ZONA DEL CANAL

(*Actas páginas 12, 34 y 35*)

Se pactó en el Tratado Remón Eisenhower que en la Zona sólo se importarían artículos procedentes de Panamá o de los Estados Unidos, salvo que no fuere factible hacerlo. A partir de la vigencia de este Tratado las autoridades de la Zona — o de la Compañía del Canal de Panamá — han cometido repetidas violaciones de esta obligación. El Gobierno de los Estados Unidos ha prometido, en fecha reciente, que cesarán estas violaciones. La Comisión recomienda al nuevo Gobierno mantenerse en constante vigilancia respecto al cumplimiento de este pacto.

En relación con el abastecimiento de la Zona del Canal se estipuló también en el Tratado Remón-Eisenhower el propósito de parte de los Estados Unidos, de suspender actividades de producción comercial o industrial en la Zona, cuando tal abastecimiento pudiera hacerse desde Panamá en la cantidad y calidad deseadas. Aún quedan dentro de la Zona algunas de estas actividades de producción, que bien pueden suplirse de Panamá, como es el caso de la Lechería de Mindi. La Comisión recomienda al nuevo Gobierno que gestione la terminación de estas actividades de producción.

### VENTA DE ARTICULOS DE LUJO EN LA ZONA

(*Actas Pág. 13*)

Panamá ha protestado constantemente contra la venta de artículos de lujo, en la Zona del Canal, importados por ésta del Exterior, libres de impuestos y en competencia desleal con el comercio panameño. Panamá ha sostenido que tales importaciones

violan lo estipulado en el Artículo XIII del Tratado de 1903. Los Estados Unidos sistemáticamente han desestimado, sin fundamento, las protestas panameñas. Recientemente han anunciado las autoridades de la Zona que se impondrá una limitación — de \$50 — en el precio de los artículos de lujo que se venderán en la Zona. Aunque la medida es todavía violatoria del tratado, se espera que en la práctica reducirá el perjuicio que se ha venido causando.

La Comisión recomienda que se observen, en la práctica, los efectos de esta nueva medida y que, en todo caso, Panamá no se aparte de su posición tradicional en cuanto a la importación de artículos de lujo, en general, a la Zona del Canal.

### ADUANAS PANAMEÑAS EN BALBOA Y CRISTOBAL

(*Actas, páginas 60, 61 y 62*)

En el Tratado General de 1936 los Estados Unidos se comprometieron a facilitar gratuitamente a Panamá, cerca de los muelles de Cristóbal y Balboa, un sitio donde Panamá construyera edificios de aduana, que funcionarían bajo jurisdicción panameña. En ciertas ocasiones la Zona ha ofrecido determinados sitios, pero éstos no han sido considerados como adecuados por parte de Panamá.

La Comisión recomienda que se insista en que la Zona del Canal haga entrega de los sitios adecuados y que Panamá proceda a la construcción de sus aduanas panameñas en la Zona. En otra parte de este Informe se recomienda, como medida fundamental, que Panamá solicite a Estados Unidos la construcción de puertos y muelles para Panamá en la Zona, o el traspaso de algunos de los ya existentes. La Comisión recomienda que, con preferencia, se insista en la demanda últimamente mencionada, pero sin abandonar el derecho a los sitios indicados.

### JURISDICCION SOBRE PASAJEROS Y CARGA QUE LLEGAN A LA ZONA CON DESTINO A PANAMA

(*Actas, páginas 59, 60, 61 y 64*)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó el reconocimiento y la efectividad de la jurisdicción panameña en los puertos de la Zona del Canal en lo referente a pasajeros y carga con destino a Panamá. La tesis panameña fue la de que esa actividad marítima o sea la de transportar carga y pasajeros del Exterior, con destino a Panamá, era independiente de los fines para los cuales se habían otorgado ciertas facultades a los Estados Unidos en la Zona del Canal, es decir, los de construir, operar y proteger el canal interoceánico. La actividad mencionada — el trans-

porte de pasajeros y carga con destino a Panamá, debía considerarse, por tanto, bajo jurisdicción panameña y sujeta a nuestras leyes y autoridades. La medida se conceptuó necesaria para la debida efectividad de nuestras leyes fiscales, inmigratorias, de seguridad, etc. así como inherente a nuestra condición soberana. Los Estados Unidos se negaron a aceptar la interpretación panameña, sin aducir razones válidas.

La Comisión recomienda que se insista en la interpretación indicada, demandándose la efectividad de la misma.

## JURISDICCION PANAMEÑA EN AGUAS DE LA ZONA DEL CANAL SOBRE NAVES CON BANDERA PANAMEÑA

(Actas, páginas 59 y 64)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó el reconocimiento de la jurisdicción y autoridad panameñas, en aguas de la Zona del Canal, respecto a las naves con bandera panameña que transitan por el Canal. Panamá alegó que se daba el caso insólito de que mientras en puertos extranjeros se permitía a los cónsules panameños — y a los de otras nacionalidades — cierto grado de autoridad sobre las naves de su bandera, en cambio en las aguas de la Zona del Canal, que son aguas panameñas, no se permite a las autoridades panameñas ejercer debida autoridad sobre las naves con bandera panameña que transitan el Canal. Panamá se ve, por tanto, impedida de velar por el efectivo cumplimiento de sus leyes de parte de dichas naves. Se alegó que sea cual fuere el ámbito de la jurisdicción delegada a los Estados Unidos en 1903, no podía concebirse que ella llegara hasta el extremo de privar a Panamá del ejercicio de jurisdicción sobre sus propias naves en aguas de su territorio. Los Estados Unidos propusieron una cláusula que permitiera a las autoridades panameñas abordar dichas naves y tratar de efectuar labor de inspección respecto a las mismas, pero la propuesta estuvo condicionada en forma tal que Panamá la rechazó por estimarla lesiva a su condición de soberana.

Posteriormente y dentro de la actual Administración, los dos Gobiernos llegaron a convenir en un *modus operandi* respecto a la visita e inspección de dichas naves. Pero recientemente la Cancillería panameña denunció dicho *modus operandi* por estimar que no estaba respondiendo, en la práctica, el objetivo deseado.

La Comisión recomienda al nuevo Gobierno que insista en la demanda formulada en las negociaciones de 1953-1955.



## DEFENSA CIVIL

(*Actas, páginas 79 y 80*)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó que Estados Unidos dotase, a sus expensas, a las comunidades panameñas vecinas del Canal de un sistema adecuado de defensa civil. Se basó esta demanda en el hecho innegable de que la importancia estratégica del Canal de Panamá tenía la consecuencia de exponer a estas comunidades a un peligro de destrucción — no previsto en 1903 — y de proporciones alarmantes en los tiempos actuales. Los Estados Unidos no aceptaron la demanda panameña.

La Comisión recomienda que se insista en la demanda panameña, tal como fue presentada en 1953, pero que se estudie más el asunto desde el punto de vista técnico, a fin de determinar si es realmente eficaz la defensa civil moderna, su costo aproximado, y demás circunstancias relativas a la misma. Recomienda también la Comisión que se complemente la demanda panameña con la inclusión, a cargo de los Estados Unidos, de la obligación de reparar los daños que la destrucción bélica causare a Panamá.

### SEGUNDA CLASE DE DEMANDAS PANAMEÑAS

La Comisión se dedicó luego a considerar aquellas demandas panameñas que debían recomendarse al nuevo Gobierno y que habían sido clasificadas por la Comisión como pertenecientes a la *segunda categoría*, o sea la compuesta por aquellas demandas que no se formularían por razón de violación específica de los convenios pactados, sino porque ellas entrañaban reivindicaciones justas y equitativas a las cuales aspira y ha venido aspirando legítimamente el pueblo panameño, y que debían, por tanto, ser reconocidas por los Estados Unidos aunque para ello fuere necesario, en algunos casos, proceder a la reforma de los convenios existentes. Ya anteriormente se ha expuesto que Panamá debe insistir en que recibió un tratamiento injusto e inequitativo en 1903, el cual, aunque parcialmente enmendado, no ha sido aún depurado de sus vicios sustanciales, y sigue siendo un vehículo inconveniente para conducir eficazmente las relaciones entre los dos países.

### TERMINO FIJO A LA CONCESION SOBRE EL CANAL CON REVERSION DE LA OBRA A FAVOR DE PANAMA

(*Actas, página 18*)

La Comisión estima que un punto de suma importancia, quizás el primero que debe demandarse en una futura revisión fundamental de nuestras relaciones con los Estados Unidos, es el de la abolición del pacto a perpetuidad que aparece en la Con-

vención de 18 de Noviembre de 1903, y su reemplazo por un término fijo de duración de dicho pacto. La Misión Negociadora Panameña propuso, en 1953, un término de 99 años, propuesta que fue negada por los Estados Unidos. La Comisión estima, hoy día, que ese término de 99 años resulta muy largo, en vista de los cambios que se han operado en las relaciones y en la mentalidad universales, a partir de 1953.

La Comisión no recomienda ahora al nuevo Gobierno ningún plazo en especial, pero sí la insistencia en el plazo fijo y en que éste sea sustancialmente inferior al propuesto en 1955.

La Comisión estima que la cláusula de la perpetuidad, en un tratado que no significó ni significa una cesión de territorio sino solamente el otorgamiento de facultades usuarias, es incompatible con la soberanía panameña, con la evolución que ahora experimenta el Derecho Internacional a fin de lograr normas más justas de convivencia entre los pueblos, y que es también incompatible con el concepto jurídico universal que proscribe las obligaciones irredimibles.

La Comisión recomienda que en la cláusula que fije el término de la concesión se estipule claramente la reversión a favor de Panamá, y sin pago de indemnización alguna, de la obra del Canal y sus anexos. La Comisión estima que la reversión sin pago de compensación se justifica al tenerse en cuenta, primero, que ya los Estados Unidos han logrado reembolsarse el costo del Canal y, segundo, que durante el término que se fije, los Estados Unidos podrían, mediante el adecuado aumento de los peajes, obtener no sólo el rédito de su inversión sino la re-amortización de la misma.

## ANUALIDAD DEL CANAL

(*Actas páginas 44 a 56, 67, 68 y 69*)

La Comisión consagró a este importante tema varias sesiones durante las cuales se estudiaron cuidadosamente diversas fórmulas recomendables por la Comisión al nuevo Gobierno como demandas para satisfacer la necesidad de revisar todo lo pactado hasta ahora entre los Estados Unidos de Norte América y nuestro país sobre participación directa de la República de Panamá en los ingresos del Canal. Se haría muy extenso este informe si incorporáramos el debate sobre esta cuestión. Se recomienda la lectura de las actas para la mejor apreciación de la fórmula finalmente adoptada.

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó como anualidad el 20% de las entradas brutas provenientes de peajes con la garantía de un mínimo anual de CINCO MILLONES DE

BALBOAS (B/5.000.000.00). Los Estados Unidos negaron esta demanda, pero después de mucha lucha de parte de Panamá accedieron a un aumento de UN MILLON Y MEDIO DE BALBOAS (B/1.500.000.00) sobre la exigua anualidad anterior. Así se alcanzó el total de UN MILLON NOVECIENTOS TREINTA MIL BALBOAS (B/1.930.000.00) que es la anualidad pagada por los Estados Unidos a Panamá desde 1955. La Comisión estima que esta anualidad por injusta hace innecesario daño al mismo prestigio mundial de los Estados Unidos. Se llegó a la conclusión, además, de que la anualidad propuesta por Panamá en 1953 resulta inadecuada frente a los cambios fundamentales de la política universal y de la misma opinión pública panameña.

La comisión después de analizar el pro y el contra de distintas fórmulas, convino en forma unánime, recomendar que se demande una revisión total de la anualidad a fin de que los Estados Unidos reconozcan a Panamá una participación en las entradas brutas del Canal a razón de CINCUENTA CENTESIMOS DE BALBOA (B/0.50) por tonelada de cada nave que pase por el Canal. Esta anualidad será aumentada en proporción a cualquier elevación que se haga de los peajes. Los pagos se efectuarán en moneda equivalente al Balboa definido en el canje de notas de 2 de marzo de 1936. Cada diez años se revisarán los pagos para ajustarlos al poder adquisitivo de la moneda oficial de los Estados Unidos.

No repetiremos ahora todas las razones expuestas para justificar este cambio de la anualidad. Destacamos, sin embargo, las siguientes:

a) La gran vía interoceánica, como se reconoce en los Tratados vigentes entre los dos países, fue posible gracias a la cooperación conjunta de Panamá y de los Estados Unidos;

b) La riqueza natural más importante de la República de Panamá es su situación geográfica como clave de las comunicaciones interoceánicas de donde tiene derecho lógico a derivar ingresos suficientes para atender sus crecientes necesidades de desarrollo social, económico y cultural;

c) Los ingresos totales del Canal de Panamá (unos B/50, 000.000.00) significan muy poco para el Presupuesto Gubernamental ni para la economía de los Estados Unidos de Norte América; pero pueden constituir, en cambio, una base importante para el desenvolvimiento de la República de Panamá;

d) El Canal de Panamá significa, y debe seguir significando, para los Estados Unidos cuantiosa economía en su flota de guerra y en las comunicaciones marítimas entre sus dos grandes cos-

tas, prestigio y poder, beneficios que en realidad justificaron su importantísimo aporte de capital y técnica para la construcción de la vía interoceánica;

e) El reparto actual de los beneficios entre las dos naciones asociadas para hacer posible el Canal no es equitativo. Los salarios devengados por los empleados y obreros panameños en la Zona del Canal suman una cantidad inferior a los salarios devengados por los empleados y obreros norteamericanos, a pesar de que éstos, en número, son menos, mucho menos que aquéllos. La Zona del Canal compra más en los Estados Unidos que en Panamá. No existe, pues, proporcionalidad alguna en la distribución de beneficios entre las dos naciones unidas para la construcción del Canal de Panamá.

f) Los precios de los servicios que facilita el Canal no se han ajustado, como debieron serlo, a las constantes alzas de todos los valores de servicios y mercaderías desde su inauguración en 1914. Contrariamente en algunos pocos renglones la tasa ha sido disminuída. Esta congelación general de tarifas beneficia a los usuarios, la mayoría de los cuales son también de los Estados Unidos de Norte América pero, en parte, sirve para explicar la exigua participación de Panamá en los beneficios de la vía interoceánica; y,

g) Voceros importantes de la opinión pública proclaman en los Estados Unidos la necesidad inaplazable de hacer un serio re-examen de las relaciones políticas, económicas y culturales entre los Estados Unidos y las naciones Indo-Americanas. Entre los problemas por estudiar en una honesta revisión de estas relaciones, pocas alcanzan tanta importancia, dentro del terreno de la justicia y el espíritu de mutua cooperación, como éste de un redos naciones que hicieron posible su construcción y eficiente funcionamiento, ya que los ingresos obtenidos por Panamá no guardan proporción ni con sus sacrificios ni con los pagos que hacen los Estados Unidos a otros países por autorizaciones, concesiones o privilegios menos significativos que los otorgados por Panamá con motivo del Canal.

## PUERTOS PARA PANAMA EN CRISTOBAL Y EN BALBOA

*(Actas, páginas 62, 63, 76 y 78)*

Es sabido que, por razón de la interpretación otorgada forzosamente por Bunau-Varilla, Panamá quedó privada de sus puertos marítimos. Sus ciudades terminales han quedado siendo "ciudades cautivas", no obstante ser Panamá un país esencialmente marítimo. Los Estados Unidos deben considerarse moralmente obligados a dotar a Panamá, a costa de los Estados Unidos, de

puerto y muelles en el Atlántico y en el Pacífico. Así fue solicitado en 1953. Y aunque entonces la solicitud fue limitada al atlántico, los Estados Unidos negaron la demanda panameña.

La Comisión recomienda que se insista en esta demanda, reparto más equitativo de los beneficios dejados por el Canal a las ro extensiva a ambas costas. Y si los Estados Unidos lo estiman más económico, Panamá podría aceptar el traspaso de dos de los muelles existentes, uno en Cristóbal y otro en Balboa. El traspaso debería incluir la plena jurisdicción panameña sobre dichos muelles y la comunicación con tierra firme bajo la plena jurisdicción panameña, a través de "corredores" que aseguren la continuidad jurisdiccional de Panamá.

La consecución de muelles propios es considerada como inaplazable para la República. Nuestra carencia de puertos ya no puede excusarse por más tiempo, dado el crecimiento del país y su necesidad de comercio exterior. La carencia de puertos es, además, lesiva para nuestra dignidad. Y nos deja sin medios eficaces de hacer cumplir nuestras leyes fiscales, inmigratorias, de seguridad, etc. al par que nos deja a merced de la acción arbitraria de las líneas navieras, sobre las cuales Panamá carece de medios reales de hacerles sentir los efectos de nuestras leyes y de contrarrestar las injusticias que éstas cometen en su tratamiento comercial con Panamá.

#### TRIBUNALES MIXTOS Y REVISION DE LA LEGISLACION QUE HA DE REGIR EN LA ZONA DEL CANAL

*(Actas, páginas 25 a 31 y 70)*

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó el establecimiento en la Zona de Tribunales Mixtos integrados por un juez panameño, uno norteamericano y un dirimente escogido por ambos países, para el juzgamiento de aquellas causas en las que fuera parte un ciudadano panameño. La demanda fue negada por los Estados Unidos.

La Comisión, después de detenido estudio, recomienda que se insista en esta justa demanda panameña, enunciada según más adelante se expresa.

La Comisión estimó que la razón de la negativa dada en 1953-1955, o sea la de que no convenía mantener en la Zona una autoridad dividida, es deleznable como entonces se demostró, toda vez que los Estados Unidos habían aceptado, en el Tratado Herrán-Hay, suscrito con Colombia, el establecimiento de tales tribunales mixtos y aún en términos que iban más lejos de lo que demandó Panamá.

La razón que inspira esta demanda no puede ser más obvia. Es inadmisibles que un panameño sea juzgado en la Zona del Canal —que es parte de su territorio— por jueces extranjeros, en un idioma extranjero y conforme a una legislación que es extraña a la suya y que responde a idiosincrasias, características y tradiciones fundamentalmente distintas a las de Panamá.

La Comisión hizo un estudio comparativo de la demanda formulada por Panamá en 1953-1955 y de la cláusula del Tratado Herrán-Hay, que había sido aceptada por los Estados Unidos, y llegó a la conclusión de que la cláusula Herrán - Hay era todavía más amplia en cuanto a amparar al colombiano en los juicios contra él. Se observó, no obstante, que había cierta vaguedad capciosa en algunos aspectos de la fórmula Herrán-Hay y que, lo más conveniente, era tratar de combinar las dos fórmulas para arribar a la que fuere más satisfactoria para Panamá.

En este estado de la discusión la Comisión estimó que la cuestión estaba íntimamente ligada con otro de los puntos del Temario que trata de la "necesidad de armonizar la legislación sustantiva y adjetiva de la Zona del Canal con las existentes en la República de Panamá". Ambos temas debían tratarse conjuntamente, puesto que no bastaba establecer Tribunales Mixtos, si la legislación sustantiva y adjetiva que aplicarían tales tribunales continuaría siendo exclusivamente la legislación norteamericana.

Se reconoció que el problema era difícil y complejo, pero no por ello debía dejarse de atacarlo fundamentalmente. La Comisión mantuvo el criterio de que la Zona del Canal debió ser en todo tiempo regida por una legislación especial, dado el carácter *sui generis* de la misma, y no ha debido quedar sometida a la exclusiva legislación norteamericana como ocurrió por virtud de la ley de 1912 del congreso estadounidense conocida como Panama Canal Act. Se hizo un poco de historia sobre el asunto. Se recordó que originalmente el Gobierno de los Estados Unidos había convenido en que la Zona del Canal se rigiera por "las leyes con las cuales los nativos estaban familiarizados". Y así, por más de veinte años, estuvo rigiendo allí el Código Civil Colombiano, y hasta llegaron a funcionar tribunales mixtos. Toda esta política estaba en armonía con las declaraciones iniciales de los estadistas americanos a efecto de que los Estados Unidos no intentaban hacer de la Zona una colonia independiente de Panamá y de que su único interés era el de construir, operar y defender el Canal. A partir de la ley norteamericana de 1912 antes referida el Congreso de los Estados Unidos se arrogó para sí la facultad legislativa sobre la Zona del Canal. Y a partir de esa fecha y de modo gradual los Estados Unidos han venido "americanizando" cada vez más la Zona del Canal, llegando hasta a hacer extensivas a la Zona muchas leyes que dictan respecto a los Estados de la Unión

y hasta respecto a algunos Territorios de los Estados Unidos. Esta "americanización" de la Zona del Canal es lesiva a nuestra condición soberana, contraría a los propósitos de los tratados y ha sido perjudicial en cuanto a lograr un mayor acercamiento y penetración entre los residentes de las dos comunidades, cuyos sistemas legales y sociales deberían estar mejor armonizados.

La Comisión estima, por ejemplo, que no hay razón para que la legislación civil o la de relaciones de familia — matrimonios, divorcios, adopciones, etc. — sean exclusivamente norteamericanas, cuando la comunidad norteamericana está en minoría en la Zona del Canal y, además, esas son cuestiones que nada tienen que ver con el mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, únicos fines para los cuales ha habido concesión de jurisdicción; que esto no ocurre ni en Puerto Rico, ni siquiera cuando Puerto Rico era territorio de los Estados Unidos

La Comisión estimó oportuno dejar sentado el siguiente criterio, que recomienda debe mantenerse siempre: Según la tesis tradicional panameña, Panamá sólo ha otorgado a los Estados Unidos, en la Zona del Canal, las facultades necesarias a los fines exclusivos de mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal. Cualquier ejercicio de autoridad por parte de los Estados Unidos fuera de los límites de estos fines exclusivos, es una usurpación que viola lo pactado y lesiona la soberanía panameña. Y al mantener Panamá esta posición y tratar de hacerla efectiva, debe hacerlo sea cual fuere la autoridad estadounidense que se excede de los límites de lo específicamente autorizado, es decir, ya se trate de una autoridad administrativa o de una autoridad judicial o del propio Congreso de los Estados Unidos, ahora en el ejercicio — por su propia determinación — de las funciones legislativas para la Zona del Canal. Se hace esta aclaración para poder precisar que, en cuanto el Congreso de los Estados Unidos legisle para la Zona en materia ajena a los fines indicados y en cuanto los tribunales zoneitas apliquen tales leyes, también fuera de los fines indicados, la posición panameña no es ya la de que debemos pedir que se modifique tal estado de cosas, sino que debemos protestar contra ellas como actos violatorios de lo pactado entre las dos naciones.

Volviendo al análisis conjunto de la demanda de Tribunales Mixtos y la referente a la revisión de la legislación que debe regir en la Zona del Canal, la Comisión recomienda al nuevo Gobierno que formule esta demanda sobre las siguientes bases:

En todo lo que no sea necesario para el mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del Canal, en la Zona del Canal deben regir leyes panameñas, interpretadas por jueces panameños.

En lo que sea necesario para esos fines (excepto en materia de seguridad del Canal) debe regir un sistema jurídico que consulte armónicamente la idiosincrasia y costumbres de ambos países, aplicado por tribunales mixtos panameño-norteamericanos.

En lo que atañe a medidas de seguridad, deben regir las leyes que sean más apropiadas para atender debidamente a dicha seguridad, pero siendo entendido que, en materia penal, y siempre que el acusado fuere un panameño, éste será juzgado por un juez panameño o, por lo menos, por un tribunal mixto. Si el acusado no es un panameño y el asunto es penal y atañe a la seguridad, entonces podrá ser juzgado por jueces norteamericanos.

En cuanto a las cuestiones civiles — contratos, matrimonios, divorcios, etc. — se debe reconocer que estas cuestiones en su mayoría no están vinculadas necesariamente a los fines del mantenimiento y protección del Canal y deberán ser regidas por la legislación panameña, aplicada por jueces panameños.

En cuanto a aquellas cuestiones civiles que excepcionalmente sí guardaren relación necesaria con los fines indicados, el panameño, si era la única parte, debía ventilar su causa ante juez panameño, pero si las partes eran una panameña y la otra norteamericana, la ventilación sería ante un tribunal mixto, siendo entendido que el sistema jurídico que regiría para estos asuntos civiles que sí guardaren relación necesaria con los fines indicados, sería adoptado mediante estudio conjunto de ambos Gobiernos y a base de la armonía entre los sistemas e idiosincrasia de ambos países.

## EL CASTELLANO, IDIOMA OFICIAL EN LA ZONA DEL CANAL

(*Actas, pág. 71*)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó que el idioma español fuera declarado idioma oficial en la Zona al par que el idioma inglés. Los Estados Unidos negaron esta demanda.

La Comisión recomienda al nuevo Gobierno que insista en ella. Siendo el idioma una de las características constitucionales de la personalidad nacional, el nuestro debe ser reconocido oficialmente en la Zona que es parte de nuestro territorio. La demanda también se conforma con lo consagrado en los pactos a efecto de que el Canal es una obra en la cual los dos países tienen un



interés conjunto y vital y también con las declaraciones originales de los estadistas norteamericanos a efecto de que no intentaban enclavarle a Panamá una colonia independiente dentro de su territorio.

Además de su valor de principio, la medida sería de gran valor práctico en cuanto a los trabajadores panameños en la Zona del Canal y ayudaría sin duda a armonizar las relaciones entre las dos comunidades.

## VENTAJAS PARA PANAMA EN EL MERCADO CONTINENTAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

(*Actas, páginas 83 a 85*)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó el reconocimiento a favor de Panamá de un tratamiento especial en el mercado continental de los Estados Unidos. Este reconocimiento se solicitó en forma de las llamadas "cuotas de importación", para determinados productos panameños tales como el azúcar, café, cacao, alcoholes, carnes, cueros, mariscos, aceites vegetales, copra, fibras vegetales, etc. . . . (El detalle de esta demanda se encuentra en el llamado Documento "H", que presentó Panamá y que aparece en el Libro de Actas que se acompaña). La demanda fue negada por los Estados Unidos.

La Comisión recomienda al Gobierno que insista en esta muy importante demanda. De tener éxito, ella redundaría quizás en el mayor beneficio económico del país, y el de mayor futuro, puesto que el mercado de la Zona del Canal es un mercado estático que no puede bastar para el creciente desarrollo económico del país.

La justicia de la medida salta a la vista, puesto que si Panamá le ha otorgado a Estados Unidos un tratamiento especial dentro de su territorio, es natural que Estados Unidos haga lo propio, en materia económica, en favor de Panamá. Por otra parte, Estados Unidos ha dado ese tratamiento especial a otros países de los cuales no ha recibido concesiones ni trato especial que pueda compararse con el que ha recibido de Panamá. (En las Actas que acompañan a este informe se da cuenta del debate que a este respecto se produjo en 1953-1955.)

## AUMENTO DE TRABAJO PARA PANAMEÑOS EN LA ZONA DEL CANAL

(*Actas, páginas 42 y 43*)

Hasta ahora los pactos entre los dos países han consignado la igualdad de oportunidades para los empleos entre panameños

y norteamericanos. La Comisión recomienda que, en una revisión, se demande un porcentaje mayor de empleos para los panameños.

Aunque a primera vista la medida pueda aparecer inequitativa, en esencia no lo es — estimó la Comisión — si se considera que la Zona nunca ha sido considerada por los Estados Unidos como una fuente de trabajo, ya que es tan vasta la capacidad del mercado laboral de los Estados Unidos en tanto que para Panamá, la Zona del Canal sí es considerada la fuente laboral por excelencia y uno de los beneficios que deben corresponder a Panamá dentro de una distribución equitativa. Puede citarse el caso de Egipto donde, aún antes de la nacionalización del Canal de Suez, ya los concesionarios habían admitido que más del 80% de los empleos, incluso los técnicos, debían ser desempeñados por egipcios.

La medida es de singular importancia en cuanto a los empleos especializados, pues se daría mejor oportunidad de capacitación a expertos panameños. Y si los egipcios pudieron eficientemente desempeñar tales cargos, no hay razón para pensar que no puedan hacerlo los panameños.

## CORREDORES A TRAVES DE LA ZONA DEL CANAL

(*Actas, páginas 56 a 59*)

En las negociaciones de 1953-1955 Panamá demandó la construcción, a cargo de Estados Unidos, de dos "corredores" — uno en la región pacífica y otro en la atlántica — que atraviesan perpendicularmente el Canal de Panamá, mantuvieran la continuidad jurisdiccional entre las dos partes de la República que quedaron divididas por la Zona del Canal. El propósito de la demanda es el de permitir al panameño que pueda pasar de un lado a otro de su territorio, a través del Canal, sin necesidad de quedar sometido a la legislación de la Zona. Los Estados Unidos negaron la demanda panameña. La Comisión recomienda al Gobierno que insista en ella.

Es cierto que se construye en la actualidad un puente en Balboa para establecer esta comunicación. Pero la demanda persigue no sólo la comunicación material sino la continuidad jurisdiccional panameña.

La necesidad se hace más urgente en el pacífico, dado el intenso tráfico entre Panamá y el Interior de la República. En el atlántico aún no se ha palpado la necesidad con los mismos caracteres, pero en principio la demanda debe mantenerse para ambas regiones.

## COOPERACION PARA EL COBRO DEL IMPUESTO A LA RENTA A LOS TRABAJADORES PANAMEÑOS EN LA ZONA

(*Actas, página 102*)

En el Tratado de 1955 se estableció que Estados Unidos renunciaba—en cuanto a los panameños que trabajan en la Zona— a reclamar para éstos exoneración del impuesto a la renta, con apoyo en el tratado de 1903. En consecuencia, estos trabajadores han quedado sujetos, como los demás trabajadores en Panamá, a la tributación panameña sobre la renta.

En conferencias celebradas por la Comisión con los funcionarios del Ministerio de Hacienda se puso de manifiesto que en la práctica el cobro de este impuesto resulta virtualmente nulo, dada la dificultad material de cobrarlo en su fuente, coercitivamente, como ocurre respecto a los demás empleados contribuyentes.

La Comisión recomienda que se solicite a los Estados Unidos que le preste esta cooperación al Gobierno de Panamá en el sentido de deducir, en su fuente, es decir, en las planillas, los impuestos que corresponden a Panamá. Hasta ahora las autoridades de la Zona han negado esta cooperación, pero pareciera que, dentro de la mejor disposición cooperadora que se ha anunciado recientemente, no debería haber obstáculo serio para lograrla. Como se ha dicho antes, respecto al problema de los licores, la cooperación solicitada pareciera ser de las típicas muestras de mutua ayuda que deben prestarse dos comunidades que tienen problemas comunes. Panamá ha demostrado a la Zona del Canal ese tipo de cooperación en otras situaciones.

En 1953-1955 los negociadores panameños, anticipando el problema, llegaron hasta a ofrecer que Panamá con gusto indemnizaría a la Zona del Canal de cualquier reclamo que le sobreviniera por razón de alguna deducción indebida, de parte de cualquier trabajador panameño. La Comisión estima que igual garantía podría ofrecerse ahora.

### DAÑOS EN PORTOBELLO Y NOMBRE DE DIOS

La Comisión recomienda que se estudie con detenimiento el reclamo que formulan las comunidades de Portobello y Nombre de Dios por daños causados por los Estados Unidos por razón de excavaciones en sus costas y otros trabajos.

### SINTESIS DE LAS DEMANDAS FORMULADAS POR PANAMA EN LAS NEGOCIACIONES DE 1953-1955 Y NEGADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

De lo dicho anteriormente puede verse que en las negociaciones de 1953-1955 la Misión Negociadora Panameña formuló

las siguientes importantes demandas a nombre de Panamá, las cuales fueron negadas por los Estados Unidos, salvo aceptación parcial en algunos casos:

1. Enarbolamiento de la bandera panameña en la Zona del Canal.
2. Mantenimiento de la igualdad de salario, de trato y de oportunidades para empleos, entre panameños y norteamericanos en la Zona del Canal. (Aceptado en principio, pero desvirtuado en la práctica).
3. Aumento de la anualidad del Canal al 20% de las entradas brutas, con mínimo garantizado de B/5.000-000.
4. Término fijo a la anualidad del Canal y cese de la perpetuidad.
5. Tribunales mixtos en la Zona.
6. Abastecimiento completo por parte de Panamá del mercado de la Zona y los barcos; abolición de ventas de artículos de lujo en la Zona; cesación de actividades de producción en la Zona; y otras medidas conexas referentes al mercado de la Zona (Convenido, con limitaciones).
7. Reconocimiento en la Zona del Canal del "exequátur" otorgado por Panamá a los cónsules extranjeros.
8. Uso de sellos postales panameños en la Zona del Canal.
9. Retiro del Ferrocarril de negocios en Panamá. (Aceptado en principio pero aún no cumplido).
10. Reconocimiento del español como idioma oficial en la Zona junto con el inglés.
11. Jurisdicción panameña en la Zona sobre pasajeros y carga con destino a Panamá y sobre naves con bandera panameña en la Zona.
12. Dotación a Panamá de un puerto y muelle exterior, en el atlántico, a costa de Estados Unidos.
13. Organización de la defensa civil en Panamá, a costa de los Estados Unidos.
14. Ventajas para productos panameños en el mercado de los Estados Unidos. (Cuotas de importación para Panamá).

15. Corredores, bajo jurisdicción panameña, a través del Canal en el Atlántico y el Pacífico, construídos y mantenidos a costa de Estados Unidos.
16. Aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Mundial para las controversias entre Panamá y Los Estados Unidos.

## POSIBILIDADES DE FLEXIBILIDAD DENTRO DE UNA REVISION INTEGRAL

(*Actas, págs. 16, 37 a 39*)

Hasta aquí la Comisión ha hecho el análisis y ha formulado recomendaciones respecto a aquellas demandas, algunas ya formuladas anteriormente, otras nuevas, que Panamá debería demandar llegado el momento de efectuarse una revisión integral de los tratados vigentes entre Panamá y los Estados Unidos.

La Comisión ha previsto, desde luego, la posibilidad de que, de efectuarse tal revisión integral, no fuere factible el logro de todas las demandas antes mencionadas. Como ocurre en toda negociación, sería preciso mantener cierto grado de flexibilidad en la selección y el énfasis de tales demandas.

Pero la Comisión estima oportuno consignar entre sus recomendaciones, que sea cual fuere el grado de flexibilidad que pudiera requerirse en una revisión integral, hay ciertas bases que Panamá debería considerar como esenciales para que la revisión no deje de cumplir su finalidad fundamental. Tales bases o principios, en opinión de la Comisión, deberían ser las siguientes:

1. Estipular, en términos claros e inequívocos, que Panamá posee y ejerce plena soberanía en la Zona del Canal, como parte integrante de su territorio, y que los derechos que en esa Zona se otorguen no serán derechos políticos sino los derechos de usuarios, bajo ciertas condiciones, del Canal de Panamá, tal como si se tratara de una concesión de derecho privado referente a la prestación de un servicio público.
2. Que la concesión tenga un término fijo, cónsono con las circunstancias, con el monto de la inversión y la rata de amortización de la misma, y con plena reversión, a favor de Panamá, y sin pago de compensación por parte de ésta, de la obra del Canal y sus anexos.  
Que la anualidad, renta o regalía que recibirá Panamá sea sustancial y equitativa, cónsona con su condición de dueña del territorio, y que le permita el adecuado aprovechamiento de su mejor riqueza o sea su privi-

legiada posición geográfica, y teniendo en cuenta los beneficios, tanto pecuniarios como de otra índole, que el concesionario recibe.

4. Que el mercado de la Zona del Canal, tanto como consumidor de productos, como de servicios, y también en cuanto a los salarios que pagará el concesionario a sus trabajadores en la Zona, los aproveche adecuadamente la economía panameña como uno de los beneficios que le corresponden.
5. Que entre los beneficios económicos acordados a Panamá figure un trato preferencial a ciertos productos panameños en el mercado continental de los Estados Unidos, tales como cuotas de azúcar, café, mariscos, y otros productos panameños.
6. Que se provea el arbitraje obligatorio o la jurisdicción obligatoria de la Corte Mundial en cuanto a las cuestiones de interpretación y cumplimiento de lo pactado.

#### RELACIONES CON LA AMERICA LATINA

(*Actas, Véase anexo a Actas, Sesiones 15a y 16a*)

Agotado el tema de las relaciones con los Estados Unidos la Comisión pasó a considerar el de las relaciones con todas las naciones que constituyen la hermandad hemisférica del Continente Americano, especialmente las de la América Latina. Tanto sobre este tema como el de las relaciones con los Organismos Internacionales, la Comisión tuvo a bien asesorarse con nuestro Delegado Jefe ante las Naciones Unidas, Dr. Jorge Illueca, quien rindió a la Comisión enjundioso informe al respecto. Este informe aparece en las actas que se acompañan y se recomienda su lectura cuidadosa. En aras de la brevedad, no es posible reproducir aquí toda la exposición y razonamientos del Dr. Illueca.

La Comisión convino en recomendar que Panamá continúe su política de fiel sostenedor del sistema interamericano, al cual nuestro país se siente orgullosamente vinculado desde su origen, y el cual es hoy día el órgano más eficaz para conjurar los peligros de perturbación de la paz en el continente americano. También se recomienda que Panamá le preste todo respaldo a dicho sistema regional, en vista de las grandes posibilidades que ofrece en cuanto a la ayuda técnica, económica y cultural que el país tanto necesita.

Es indudable que las relaciones con las naciones hermanas del continente se realizan hoy, primordialmente, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Como medio de hacer más eficaz el aprovechamiento de los beneficios que pueden derivarse de la OEA — y demás organismos afiliados — la Comisión, haciéndose eco de la recomendación del Dr. Illueca, sugiere que se independice la representación panameña ante la OEA de la representación diplomática ante el Gobierno norteamericano. La Embajada de Panamá ante el Gobierno norteamericano tendría a su cargo las funciones propias de toda función diplomática establecida en una capital nacional, y lo referente a las peculiares relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Por otra parte, en la Misión Permanente ante la OEA se centralizarían las representaciones de Panamá ante el Consejo Interamericano Económico y Social, la Junta Interamericana de Defensa, el Banco Interamericano de Fomento y ante los otros organismos internacionales con sede en Washington, que no son parte del sistema interamericano, tales como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, el Fondo Monetario Internacional y la proyectada Asociación Interamericana de Fomento.

Se recomienda asignar a la Misión ante la OEA tres alternos de reconocida competencia, versados en asuntos a) jurídicos, b) económicos y c) sociales, humanitarios y culturales.

## RELACIONES CON LOS DEMAS ORGANISMOS INTERNACIONALES

*(Actas, véase anexos a Actas, sesiones 15a y 16a)*

La Comisión, después de amplio debate del tema con el Embajador Illueca, arribó a la conclusión de que nuestro país podría derivar mayores beneficios de los valiosos organismos internacionales (en su mayoría filiales de las Naciones Unidas o relacionados con ella) pero que para ello es preciso aumentar el personal de nuestra Misión en las Naciones Unidas, dotar el personal de la misma de los asistentes adecuados, debidamente remunerados, e incluso hacer cambios dentro de la organización interna de la Cancillería que permitan la debida labor coordinadora entre ésta y nuestra Misión ante la ONU.

La Comisión estima que todo aumento que ello implique en los gastos públicos quedaría sobradamente remunerado si se tiene en cuenta el valor de los servicios que tales organismos ofrecen. Otros países, mediante una debida representación y organización capacitada de personal, logran valioso rendimiento de tales organismos.

La Organización de Naciones Unidas ofrece un amplio programa de asistencia técnica a través de organismos tales como el Organismo Internacional de Energía Atómica, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Uni-

das para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Organización Meteorológica Mundial. (En el informe del Embajador Illueca se explica en detalle el funcionamiento de cada uno de estos organismos y las posibilidades que cada uno ofrece).

## LOS ARREGLOS BILATERALES

Aunque no ya respondiendo a la denominación de Organismos Internacionales, existen otros de muchísimo valor, cuya asistencia y ayuda la Comisión recomienda que se intente en todo tiempo a través de una organización más adecuada del personal de nuestra Cancillería y de nuestras misiones diplomáticas. (Más adelante se explica lo referente a la reorganización, con este objeto, del personal de la Cancillería.)

Estos son los organismos de cooperación y asistencia, auspiciados principalmente por los Estados Unidos de América, que funquieran para poner en vigor el llamado Plan Eisenhower de Ayuda a la América Latina, que motivó la reciente "Conferencia de los 21" en Bogotá.

(En el informe del Embajador Illueca aparece la explicación clara y detallada de esos organismos, de los cuales deberíamos obtener todo el beneficio posible.)

## ASUNTOS DE INDOLE ESENCIALMENTE ECONOMICA

En el afán de hacer — como se ha dicho antes — lo más comprensivo posible el Temario de esta Comisión, se incluyeron en él algunos temas que, aunque ofrecen sin duda un aspecto de relación internacional, tal aspecto es realmente secundario puesto que la materia es esencialmente de índole económica. La Comisión estimó que, para evitar duplicidad de labores, debía poner en autos a la Comisión Planificadora en Materia Económica de tales asuntos, dando por sentado que dicha Comisión los trataría como suyos. A ese efecto la Comisión celebró sesión conjunta con Cooperativos Interamericanos (Punto 4), el Mutual Security Program, la Carretera Panamericana y últimamente los que se reacionan bajo los llamados Arreglos Bilaterales y son: los Servicios la Comisión Económica en la cual fueron discutidos tales temas.

Algunos de ellos habían sido discutidos ya en el seno de la presente Comisión y respecto de ellos se formula en este Informe la recomendación respectiva. Otros se estimó que eran esencialmente de la incumbencia de dicha Comisión Económica, la cual sin duda le ha de rendir al señor Presidente Electo informe directo sobre los mismos.



Los temas que fueron tratados en sesión conjunta con la Comisión Económica son los siguientes:

1. Conveniencia de que se confeccione un programa de necesidades económicas de Panamá, tanto inmediatas como mediatas, con la mira de presentarlas, si fuere factible, en la reunión que en el mes de Septiembre de 1960 celebrarán en Bogotá los representantes de las 21 Naciones Americanas, en relación con el Plan Eisenhower de Ayuda Económica (\$600,000.000) a la América Latina.
2. Problema de venta de licores a la Zona con reducción del impuesto de introducción, según el Tratado Remón-Eisenhower.
3. Demandar a Estados Unidos la construcción a su costa de puertos y muelles para la República de Panamá en el Atlántico y en el Pacífico, o cesión de muelles de los ya existentes en Balboa y Cristóbal, incluso transferencia de la jurisdicción sobre los mismos.
4. Conveniencia o inconveniencia de celebrar tratados comerciales con los Estados Unidos y la base y condiciones esenciales de éstos.
5. Conveniencia de demandar a los Estados Unidos el otorgamiento de cuotas a favor de Panamá en cuanto a la importación de azúcar, café y otros productos.
6. Política a seguir en cuanto al Banco Interamericano de Fomento.
7. Política a seguir en cuanto al mercado común, ya sea en unión con los países centroamericanos, ya sea en cuanto a los países bolivarianos.
8. Política a seguir en cuanto al problema de los fletes marítimos.
9. Política inmigratoria.
10. Conveniencia de establecer oficinas de fomento industrial, comercial y de turismo en las más importantes ciudades de América, Europa y Asia.
11. El problema del cobro del impuesto a la renta a los trabajadores panameños en la Zona del Canal.

## RELACIONES CON LA UNION SOVIETICA Y CON LA CHINA COMUNISTA

(*Actas, páginas 91, 92, y 93*)

La Comisión consideró detenidamente la conveniencia o inconveniencia de recomendar el establecimiento de relaciones con la Unión Soviética y con la China Comunista.

La Comisión estimó que, en cuanto a la China Comunista la idea debía descartarse, sin necesidad de mayores consideraciones, porque se daba el caso de que Panamá mantenía ya relaciones con el Gobierno de Formosa, y un cambio de actitud haría necesaria la cesación de relaciones con el Gobierno de Formosa y la aceptación, por parte de Panamá, de que sería la China Comunista la que tendría que ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como uno de los Cinco Grandes y con derecho a veto.

La discusión se concentró en cuanto a las relaciones con la Unión Soviética. La materia fue considerada con detenimiento, mostrándose dividida la opinión de la Comisión. Se expresó determinada opinión en el sentido de que, dentro del principio de la "coexistencia pacífica", no parecía haber objeción doctrinal a que Panamá mantuviera relaciones con un Gobierno cuya organización política, social y económica fuera fundamentalmente distinta a la de los países democráticos como el nuestro. Se expuso otra opinión en el sentido de que se aceptara en principio la conveniencia de establecer tales relaciones, pero dejando al buen juicio del Gobierno el momento oportuno de instaurarlas. Pero el criterio que prevaleció como el de la mayoría de la Comisión — fue el de que, sin negar el principio de la "coexistencia pacífica", había que convenir en que nuestro Gobierno, de escasos recursos de prevención y defensa, no estaba aún lo suficientemente preparado para hacerle frente a una campaña de catequización, agitación y proselitismo que pudiera emprender una embajada soviética en Panamá, munida de las prerrogativas diplomáticas y con los vastos recursos que tendría a su alcance. Se tuvieron en mientes los problemas prácticos que han tenido que afrontar, a este respecto, otros países con mayores recursos de prevención y defensa que el nuestro.

## POSICION DE PANAMA FRENTE AL CONCEPTO DE LA NACIONALIZACION O INTERNACIONALIZACION DEL CANAL

(*Actas, Páginas 80 y 81*)

Por ser el tema motivo de repetidos comentarios de la opinión local y extranjera, se estimó que la Comisión debía pronunciarse al respecto.

En cuanto a la "nacionalización" del Canal de Panamá, la Comisión estimó que no debe recomendar como política de nuestro Gobierno la de lograr por medios violentos o injurídicos la nacionalización del Canal de Panamá. La Comisión estima que es preferible tratar el logro final de esta aspiración por la vía evolutiva, es decir, mediante la revisión de los tratados y la estipulación de un término fijo a la duración de la concesión canalera.

En cuanto a la "internacionalización", la Comisión convino en recomendar, como política de la República, la de oponerse a todo intento de internacionalizar el Canal de Panamá o de colocarlo bajo la administración de algún organismo internacional. Se reiteró a este respecto el concepto de que nuestra privilegiada posición geográfica era nuestra principal riqueza, y que no había más razón para pedir a Panamá que "internacionalizara" esa riqueza que la que habría para pedir a otra nación que hiciera cosa igual con sus riquezas naturales.

## EL PROBLEMA DEL MAR TERRITORIAL

(*Actas, página 95*)

La Comisión convino en recomendar al Gobierno que proceda a poner en plena efectividad la llamada Ley de las Doce Millas, por medio de la cual se reconoce esta extensión como la del mar territorial panameño. Se convino en que la efectividad de esta ley sería de beneficio para el país, tanto en su aspecto de prestigio como en su aspecto económico. Y que ella ofrecía, además, la ventaja de dotar a Panamá de plena soberanía y jurisdicción sobre las proximidades del Canal, más allá de las tres millas de las aguas del Canal, de suerte que para Panamá podría constituir una fuente rentística el establecimiento de derechos de faro, boyas, anclaje y similares en las proximidades del Canal de Panamá.

De igual manera se convino en recomendar la delimitación de la plataforma continental panameña, la cual ofrece también fuentes de riqueza ictiológica a nuestro país. Se recomendó que se confeccionaran los mapas respectivos y éstos fueren llevados al conocimiento de los demás Gobiernos.

Se convino igualmente en recomendar que Panamá insista, internacionalmente, en el carácter de Bahía Histórica que tiene la Bahía de Panamá, con las consiguientes consecuencias jurídicas inherentes a las Bahías Históricas.

## EL PROBLEMA DE LA MARINA MERCANTE PANAMEÑA

(*Actas, páginas 85, 86 y 87*)

La Comisión convino en recomendar al nuevo Gobierno que tome medidas positivas a fin de contrarrestar los riesgos que ac-

tualmente corren los intereses fiscales panameños en lo que respecta al registro de naves bajo bandera panameña. Se puso de manifiesto que Panamá, que en un tiempo llegó a ocupar el cuarto puesto en la marina mercante mundial, ocupaba ahora el octavo y estaba corriendo el riesgo de perderlo ante Francia, ahora la novena potencia; que Liberia, no obstante haber ingresado en fecha relativamente reciente a la vida marítima internacional, ocupaba hoy el tercer puesto; que era notable el número de barcos que habían abandonado el registro panameño para trasladarse al de Liberia, así como el de nuevos barcos que acudían a ese registro con preferencia al de Panamá.

Se demostró que los factores que más contribuyen a esta pérdida de prestigio y atracción del registro panameño son: la actitud de algunos cónsules panameños que han abusado en el cobro de tasas excesivas y no autorizadas a las naves panameñas, valiéndose de amenazas y de trabas, las cuales, al ocasionar demoras, perjudican apreciablemente a los intereses navieros; y, también, el hecho de que la ley panameña obligue a las naves bajo nuestra bandera a mantener un 10% de tripulación panameña, dándose el caso de algunos cónsules que detienen a las naves en los puertos por carecer de ese porcentaje.

La Comisión recomienda como medida saludable, que se modifique nuestro sistema consular a efecto de establecer en los principales puertos, únicamente cónsules panameños rentados; que esos cónsules tengan una remuneración amplia, pero que deben hacer ingresar al Fisco todos los derechos o emolumentos que cobren por sus servicios. Se estima que la remuneración de los cónsules debe ser lo suficiente para que puedan lograrse en todos los puertos los mejores funcionarios obtenibles y que éstos puedan sostenerse decentemente sin tener que depender de los derechos o "extras" que cobran actualmente y que han dado origen en algunos casos a las quejas mencionadas. La Comisión estima que aunque fuese amplia la remuneración del cónsul rentado, siempre saldría ganando el Fisco con este sistema en comparación con el actual, y habida cuenta del desprestigio que en algunos puertos sufre nuestra bandera, con la pérdida fiscal consiguiente.

Se convino también en recomendar que se prive a los cónsules de la facultad de dar el zarpe en los puertos extranjeros a las naves panameñas, pues ésta es una de las fuentes de interferencia que más perjudica y, por otra parte, es práctica usual en otros países que esta función compete esencialmente a las autoridades del puerto.

En cuanto al problema de los marinos panameños, la Comisión estima que debe modificarse la ley que exige de modo obligatorio el empleo de determinado porcentaje de marinos pa-

nameños y que, en vez de ello, se reglamente la manera de lograr de tales naves la mayor cooperación a ese respecto, pero sin recurrir a los medios compulsorios. El método compulsorio no logra en la práctica la finalidad deseada y en cambio sí contribuye a la merma de nuestra marina mercante.

## EL PROBLEMA DE LOS FLETES MARITIMOS

(*Actas, página 77*)

La Comisión estimó que los altos fletes marítimos son causa de notables perjuicios para la economía panameña. En las llamadas "conferencias navieras" se fijan los fletes marítimos en forma discriminatoria contra nuestro país, de suerte que el flete entre Tokio y Nueva York es menor que entre Tokio y Panamá, y entre Nueva York y Valparaíso es menor que entre Nueva York y Cristóbal.

Se convino en recomendar la urgencia de dotar a Panamá de puertos propios en ambas costas, como el medio más eficaz de tener jurisdicción efectiva sobre las naves extranjeras que transportan carga a nuestro país o proveniente de éste.

Mientras se llega al puerto propio no parece haber medio práctico de contrarrestar esta discriminación odiosa, la cual perjudica notablemente al consumidor y exportador panameño y también a la Zona Libre de Colón. Se convino en que deben explorarse las posibilidades que ofrece la Ley de las Doce Millas, como medio de hacer efectiva nuestra jurisdicción sobre esas naves que discriminan indebidamente contra Panamá, no obstante haber sido nuestro país el que les hizo posible — junto con los Estados Unidos — la utilización del Canal de Panamá con la garantía de que en el uso del mismo, no habría discriminación contra ningún país.

Se convino también en recomendar que se estudie la posibilidad de entablar, ante los tribunales de los Estados Unidos, demanda contra las líneas de vapores que son parte de estas conferencias monopolísticas, que coartan la competencia mediante la fijación de precios. Se explicó que existen precedentes de aplicación de las leyes norteamericanas contra monopolios con respecto a actividades monopolísticas fuera de los Estados Unidos.

## PANAMA, SEDE DE CONFERENCIAS

(*Actas, página 90*)

Se convino en recomendar, en parte por razones de prestigio en parte como beneficio económico, que se elaborase un plan y se organice una campaña tendiente a convertir a Panamá en sede

de conferencias internacionales de importancia. Se explicó que el número de tales conferencias aumenta cada vez más y que Panamá ofrece un centro propicio para las mismas, dada su posición, su política de libre cambio, su clima y otros factores. Se recomendó en especial que Panamá trate de que tenga aquí su sede la próxima Conferencia XIII Interamericana de Abogados, cuyo Consejo Directivo ha mostrado inclinación favorable a reunirse en Panamá, en 1963.

### MEDIDAS DE REORGANIZACION INTERNA DE LA CANCELLERIA

La Comisión convino en que el Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser objeto de una reorganización administrativa fundamental. Esta reorganización debe comprender tanto el personal residente de la Cancillería como el de nuestras organizaciones diplomáticas y consulares.

Se observó que este Ministerio prácticamente conserva hoy, con muy poco aumento, el mismo presupuesto de hace más de diez años, no obstante el gran incremento que ha tomado la vida de relación internacional y que continúa cobrando cada día más. Aun dentro de lo reducido del presupuesto de relaciones exteriores, todavía se imputan a él muchas partidas que en realidad incumben a otros Ministerios, pues responden a misiones en el Exterior o cuotas de organismos técnicos cuya función interesa a esos otros Ministerios.

Se estimó que lo que habría de gastarse en una debida reorganización de este Ministerio no sería dinero malgastado, puesto que el solo provecho que se derivaría de una debida y bien coordinada atención al problema de los organismos internacionales redundaría en un beneficio, emanante de la ayuda económica, técnica y cultural de tales organismos, que sobrepasaría todo aumento en el gasto de reorganización.

En cuanto a lo interno de la Cancillería, se estimó que la reorganización debe comenzar con los edificios mismos, insuficientes para alojar a los funcionarios que allí prestan su labor, menos aún a los que la reorganización requeriría.

En cuanto al personal, la Comisión recomienda, de común acuerdo con el Embajador Illueca, los siguientes cambios:

- a) Creación de dos Viceministros.
- b) Reorganización del Departamento de Política Internacional.
- c) Creación de un Departamento de Información; y
- d) Formación profesional del personal.

De los dos Viceministros uno tendría a su cargo la dirección del Departamento de Política Internacional y su competencia se extendería a la Sección de Relaciones con los Estados Unidos de América, a la Sección de Organismos, Conferencias y Tratados Internacionales y a la Sección de América, África, Asia y Europa. El otro Viceministro tendría a su cargo la dirección de los departamentos, oficinas y secciones que atienden esencialmente asuntos de carácter administrativo interno, según se detalla en la organización establecida por el Decreto Ley No. 10 de 1957.

En el informe del Embajador Illueca, que aparece en las Actas que se acompañan a este informe, se dan los detalles de esta reorganización — que la Comisión conviene en que debe adoptarse — y se dan las razones justificativas de los mismos.

En lo exterior, ya ha habido ocasión de mencionar los cambios y ampliación de personal que se recomienda en cuanto a las misiones de Panamá ante la OEA y ante los demás Organismos Internacionales. Véase, igualmente, el informe del Embajador Illueca, para mayores detalles de la reorganización que se recomienda.

En cuanto a nuestra representación diplomática en otros países, la Comisión estima que ella adolece del vicio esencial de estar muy deficientemente remunerada. Se ha ignorado el alto costo de la vida, de suerte que muchos de nuestros representantes, si no poseen fortuna propia, no pueden hacerle frente decorosamente ni a las funciones sociales de su cargo, y carecen del personal suficiente para rendir labor fructífera. Sería preferible — si la condición fiscal así lo exigiese, que se redujera el número de misiones, pero que en aquellas plazas de importancia o de conveniencia económica para nuestro país, se dotare a nuestra representación diplomática de salarios adecuados y personal subalterno suficiente y capaz.

En cuanto al servicio consular, ya se ha hecho referencia a los cambios que recomienda la Comisión.

Se hace constar que el actual Ministro de Relaciones Exteriores, Lic. Miguel Moreno Jr. se manifestó de acuerdo con las medidas de reorganización que aquí se recomiendan.

## CONSEJO NACIONAL DE RELACIONES EXTERIORES

La Comisión estima que el Gobierno debe continuar manteniendo, con toda la importancia que él merece, el Consejo de Relaciones Exteriores, organismo asesor que ha prestado y presta valiosos servicios a la República. Se recomienda que se complemente dicho organismo con la inclusión por lo menos de un

miembro de reconocida versación económica, ya que todos los miembros actuales son juristas y, en los problemas internacionales del mundo de hoy, cada día se entrelazan más los problemas económicos con los de política internacional.

## LIBRO BLANCO SOBRE SOBERANIA EN LA ZONA DEL CANAL

La Cancillería Panameña cuenta ya con un Libro Blanco sobre Soberanía Panameña en la Zona del Canal, que ha sido aprobado por el Consejo de Relaciones Exteriores. Se recomienda la publicación del mismo y su profusa difusión en el Exterior como medio de hacer conocer los fundamentos de la tesis panameña en tan importante materia a los Gobiernos, juristas, academias y organismos internacionales que aún los desconocen.

Panamá, 20 de Septiembre de 1960.

LOS COMISIONADOS