

PANAMA Y LA O. D. E. C. A.

Tras muchas vicisitudes históricas, los países centroamericanos están intentando actualmente conseguir su integración política a través de la Organización de Estados Centroamericanos (O. D. E. C. A.), creada por la Carta de San Salvador de 14 de octubre de 1951. Por voluntad de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se recoge en el artículo 1 de las disposiciones transitorias de dicho Pacto constitutivo lo siguiente: «El presente Convenio queda abierto a la República de Panamá para que, en cualquier tiempo, pueda adherirse a esta Carta y formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos», ofrecimiento de gran trascendencia por ser la primera vez que los Estados centroamericanos —que desde que se independizaron de España han pasado por tantos altibajos en sus deseos de alcanzar una República centroamericana— dejaban abierta la puerta a la República hermana para que participara en el ideal común que la O. D. E. C. A. se propone. No obstante el ofrecimiento, refrendado con amplitud en la nueva Carta de San Salvador de 12 de diciembre de 1962, Panamá no ha aceptado todavía la invitación formulada. ¿Por qué? Tal vez merezca la pena, pues, observar cuáles han sido las relaciones y las reacciones en este aspecto de los respectivos elementos dirigentes y considerar las opiniones de quienes por ocupar puestos de responsabilidad tuvieron que emitir su juicio, tanto del lado panameño como del lado centroamericano.

En realidad, el estudio de las relaciones entre Panamá y la O. D. E. C. A. lleva de la mano un planteamiento de mayor alcance, que, por el tiempo de su desarrollo, queda fuera de nuestros propósitos: ¿Qué relaciones ha habido entre los países centroamericanos y Panamá desde que ésta se independizara de Colombia en 1903? Dejando aparte la problemática del Canal de Panamá, con la conclusión lógica para los que apoyaban el de Nicaragua, ¿qué reacciones produjo en la opinión pública centroamericana el nacimiento de la nueva República? (1). Porque desde 1903 hasta 1951, en que se for-

(1) RICARDO GALLARDO lo considera como el colofón de una serie de injerencias extranjeras en Centroamérica. En *Las Constituciones de la República Federal de Centro-*

malizara la invitación a Panamá, parece como si los países centroamericanos caminaran históricamente sin parar demasiadas mientes en la existencia de la sexta República ístmica: Pactos de Wáshington de 1907 (2), Unión Federal de Centroamérica de 1921, Pactos de Wáshington de 1923, anteproyecto y Tratado de confraternidad centraamericana de 1934, Pacto de Santa Ana y proyecto de Pacto de Unión Confederada de 1946-47..., hasta que

américa (Instituto de Estudios Políticos, vol. I, Madrid, 1958, pág. 404), escribe: «Gráficamente, la amenaza extranjera penetró en Centroamérica por tres zonas: la Mosquitia, Belice y las islas de la Bahía. Sin aparente conexión entre ellas, están íntimamente engarzadas y resulta imposible, al correr de los años, querer comprender uno de estos problemas sin referirse automáticamente a los otros dos. Como colofón de esta triple amenaza, situaremos la lucha heroica que estos pueblos entablaron contra la "falange inmortal" del aventurero Walker, y, por último, el desquiciamiento producido en las fuerzas continentales por la separación provocada en 1903, cuando Panamá se segregó de Colombia, en que la perturbación fué tan grave y de tanta trascendencia que en realidad debe considerarse como el último acto de una tragedia centenaria que debía culminar con la ocupación por la Marina norteamericana del territorio de Nicaragua.»

En realidad, esta visión del nacimiento de la República de Panamá se encuentra enmarcado dentro de lo que la historiografía panameña, y a su cabeza RICARDO J. ALFARO y CARLOS MANUEL GASTAZORO, han denominado «leyenda negra de Panamá» y «visión extranjerizante de la historia panameña». Consideran que si bien la intervención norteamericana fué decisiva en el éxito de la independencia, lo que sucedió el 3 de noviembre de 1903 no es sino la culminación de un largo proceso de evolución, a lo largo del siglo XIX, de la idea de la nacionalidad panameña con rasgos suficientes para diferenciarlos de la nacionalidad colombiana, aduciendo en apoyo de esta tesis los cinco intentos de separación decimonónicos realizados, el primero apenas pasados cinco años de 1821.

(2) Creo de interés recoger aquí lo escrito por ALBERTO HERRARTE (*La Unión de Centroamérica. Tragedia y esperanza*. Ensayo político-social sobre la realidad de Centroamérica. Ed. del Ministerio de Educación Pública. Guatemala, 1955, pág. 260) en relación con los esfuerzos hechos para que continuara con vida la extinta Corte Centroamericana de Justicia: «Con motivo del fallo pronunciado contra Nicaragua por la Corte de Justicia Centroamericana, esta sección (*sic*) denunció la Convención en marzo de 1917, aunque expresando que lo hacía por razones económicas. El Salvador y Costa Rica propusieron separadamente la reunión de una Conferencia para que estudiara la forma en que aquel Tribunal pudiera continuar. En julio de aquel año, el Gobierno de Honduras pidió que en la Conferencia se discutiera preferentemente sobre la Unión de los Estados, considerando que era el momento de reconstruir la nacionalidad, por los peligros que podrían subvenirles a aquéllos, dada la situación mundial, y a fin de que para el centenario de la independencia formaran una sola nación. La Conferencia habría de celebrarse en Guatemala en 1918, pero Nicaragua impuso como condición que se efectuara en Wáshington o en la capital de Panamá y que se incluyera a esta República como Estado contratante. Sobrevinieron los terremotos de Guatemala y la iniciativa quedó en el vacío, aunque bien entendido, Nicaragua trataba de poner obstáculos a la misma, dada la especial situación de Panamá.»

llega 1951 y las sacudidas de la política internacional (creación de la Organización de las Naciones Unidas —O. N. U.— por virtud de la Carta de San Francisco en 1947), continental (puesta en marcha de la Organización de los Estados Americanos —O. E. A.— por medio de la Carta de Bogotá en 1948) y regional (intento de creación de la Unión Económica-Grancolombiana entre Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela a través de la Carta de Quito en 1948), tienen su reflejo en el área centroamericana, que ya, como consecuencia de la segunda guerra mundial, había tenido ocasión de pulsar mejor la situación geográfica *centroamericana* de Panamá.

Galileo Solís reconoce que «hasta hace muy pocos lustros, y salvo casos esporádicos sin mayor trascendencia histórica, no existían entre Panamá y Centroamérica apreciables vínculos políticos o económicos, y más bien el panorama era de distanciamiento cierto, pero inexplicable, dada la cercanía geográfica» (3). Esta falta de contacto colectivo tiene su eco en las propias relaciones bilaterales panameño-centroamericanas, que todavía no están hoy suficientemente desarrolladas. De todos los países centroamericanos, los mayores contactos desde la independencia panameña, sin duda por razones de vecindad —no puede olvidarse la llamada guerra de Coto de 1921—, han sido con Costa Rica (4), con la que en 1941 Panamá intercambia embajadores. Habrá que esperar a 1949 para que Panamá haga lo propio con Nicaragua, a la que seguirá en 1952 Honduras, y en 1953, El Salvador y Guatemala; fechas todas ellas que es conveniente contrastar con las de los Acuerdos celebrados con igual fin con los demás países americanos (5).

(3) Memoria presentada a la Asamblea Nacional por GALILEO SOLÍS, ministro de Relaciones Exteriores. Parte expositiva. Panamá, 1 de octubre de 1962, pág. CXI.

Hablando de la independencia de Panamá, en 1821, ERNESTO CASTILLERO PIMENTEL (*Panamá y los Estados Unidos*. Ed. Panamá-América, S. A. Panamá, 1953, págs. 84 y 85) no duda en escribir: «De haberse unido Panamá a México o a Centroamérica su historia sería oscura, llena de las turbulencias, de los desórdenes y de las estériles luchas civiles e internacionales que asolaron y ensangrentaron esos empobrecidos países.»

(4) También han sido los problemas de Costa Rica los más estudiados por los escritores panameños. Así, VÍCTOR F. GOYTIA: «La diplomacia costarricense en el siglo XIX», y del mismo autor, «El Canal de Panamá según la diplomacia americana en el siglo XIX» (Discurso de recepción en la Academia Panameña de la Historia) recogido en *Cuaderno de la Facultad de Derecho*, núm. 2, Panamá, enero 1962, págs. 63 a 80.

(5) Con los demás países americanos, Panamá elevó el rango de sus representaciones diplomáticas a Embajadas en las siguientes fechas: en 1939, con Estados Unidos; en 1943, Chile, Méjico y Perú; en 1944, con Ecuador; en 1945, con Venezuela; en 1946, con Colombia y Cuba; en 1948, con la República Argentina; en 1953, con Brasil y República Dominicana; en 1954, con Haití y Uruguay (Cfr. *Relación de los tratados u otros instrumentos* —«status» con respecto a la República de Panamá— revisada el 1 de septiembre de 1959; *Suplemento a la Memoria de 1959*, por MANUEL B. MORENO.

Aún hoy también resalta la parquedad de los Acuerdos bilaterales existentes entre Panamá y los países que constituyen la Organización de Estados Centroamericanos. Prácticamente, con El Salvador, Guatemala y Honduras sólo existen los Acuerdos de representaciones diplomáticas a que me acabo de referir, ampliado en el caso de Nicaragua por el Tratado de intercambio preferencial y de libre comercio de 1961, en el que también participa Costa Rica, que es, ciertamente, la República centroamericana que mayores instrumentos bilaterales ha suscrito con Panamá: junto al Acuerdo sobre rango de Embajada, se anota el Tratado de Límites (San José, 1 de mayo de 1941), complementado por un Canje de Notas (Panamá, 8 de octubre de 1941), un Acta General (Panamá, 15 de septiembre de 1944) y otro Canje de Notas (Panamá, 18 de septiembre de 1944); la adhesión de Panamá (1953) a la Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún tropical (6), y el Acuerdo para un programa coordinado de prevención y control de la rabia canina (Panamá, 30 de julio de 1962) (7).

Todo lo anterior tiene su explicación en el hecho de que durante muchos años toda la política exterior de Panamá ha estado basada casi exclusivamente en sus relaciones políticas con los Estados Unidos y en las negociaciones para, gradualmente, ir obteniendo la revisión y puntualizando los extremos de la Convención del Canal istmico de 1903. Por eso, no debe extrañar que fuera con Estados Unidos con los que primero se elevara a rango de Embajada las respectivas representaciones diplomáticas y que los estadistas panameños hayan volcado lo más granado de sus esfuerzos en el tema canalero, vital para Panamá. Como muestra puede observarse que en el libro *Panamá, cincuenta años de República*, editado por la Junta Nacional del Cincuentenario en 1953, en la parte dedicada a lo que pudiera llamarse relaciones internacionales, sólo se recoge un estudio de la pluma señera de Ricar-

director de la Oficina del Archivo. Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Panamá); en 1961 lo hizo con Paraguay. En 1962 llegó a Panamá el primer embajador de Bolivia.

(6) Con Costa Rica se firmaron, mas no están en vigor, los siguientes Acuerdos: Tratados de Límites (Panamá, 6 de marzo de 1905, y San José, 26 de septiembre de 1938); Convención de arbitraje (Washington, 17 de marzo de 1910); Convención sobre extradición (San José, 22 de octubre de 1913); Convención sobre canje de giros postales (San José, 22 de octubre de 1913); Convenio sobre canje de encomiendas postales (San José, 22 de octubre de 1913. Cfr. *Relación de los Tratados* cit., págs. 6-8.

(7) Memoria presentada a la Honorable Asamblea Nacional por GALILEO SOLÍS, ministro de Relaciones Exteriores. Panamá, 1 de octubre de 1962. Tomo I (Informes de los organismos, departamentos, oficinas y secciones del Ministerio de Relaciones Exteriores), pág. 188.

do J. Alfaro, *Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos* (8), y ello a pesar de tener tan próximas las fechas de tentación panameña, para salir de su posible aislamiento, de 1948 (Carta de Quito) y 1951 (Carta de San Salvador). Sólo pasados algunos años más, se comenzará a tener conciencia, a lo que ayudó la creación de la Universidad, del significado de las Alianzas regionales; así, Ernesto Castillero Pimentel, al esbozar los puntos esenciales de una auténtica política exterior panameña, y perfilando escritos anteriores, considera necesario estrechar «por etapas los lazos económicos, culturales y luego los políticos con los Estados que están vinculados al istmo por una base histórico-geográfica común e intereses análogos (la Gran Colombia y Centroamérica) con el propósito de desarrollar una tendencia regionalista solidaria que sirva de apoyo a nuestras respectivas aspiraciones» (9).

Pero si ciertamente hasta 1951 los países centroamericanos «no contaron con Panamá» para sus planes integradores, preciso es reconocer que, a partir de esa fecha, y en cuantas ocasiones propicias se presentan, no dejan en aspecto alguno de tenderle una mano y de esperar pacientemente la resolución final de la República hermana. Por eso, de interés ha de ser el conocimiento de tales invitaciones y la reacción de los responsables panameños, aunque ello nos obligue, a veces, a acumular citas y a expresarnos por cuenta ajena.

(8) La verdad es que abruma la serie de instrumentos de todo tipo y condición suscritos entre Estados Unidos y Panamá. En la *Relación de los Tratados* cit., tal lista abarca desde la pág. 15 a la 109, dividida en seis partes: en la primera, acuerdos bilaterales actualmente en vigor, se recogen 54, algunos de ellos completados por multitud de notas y declaraciones como ulterior desarrollo de la materia originalmente tratada (carretera interamericana, programa cooperativo de educación, programa cooperativo de salud, bienestar y vivienda, programa cooperativo para el fomento agrícola, programa cooperativo de fomento económico); en la segunda parte se anotan veinticuatro instrumentos que ya no están en vigor; en la tercera, seis contratos de arrendamientos de lotes de terreno; en la cuarta, siete convenios y arreglos celebrados entre funcionarios del Gobierno de Panamá y representantes del Gobierno de los Estados Unidos en la zona del Canal; en la quinta, diez convenios celebrados por los mismos representantes y que ya no están en vigor; en la sexta, sin duda para ayudar a no perderse en el dédalo de estas relaciones, se enumeran noventa tratados y otros instrumentos multilaterales actualmente en vigor con respecto a Panamá y a Estados Unidos. A todo esto habrá que añadir los Acuerdos, notas, etc., suscritos desde 1959 hasta la fecha. En el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá existe una Dirección dedicada exclusivamente a las relaciones con los Estados Unidos.

(9) ERNESTO CASTILLERO PIMENTEL: *Política Exterior de Panamá* (Los objetivos de nuestra política exterior, los instrumentos o medios para lograrlos y las bases generales del nuevo Tratado que debe la República de Panamá negociar con los Estados Unidos de América). Impresora Panamá, S. A. Panamá, 1961, pág. 62.

Pero con la ventaja de que podría servir como digesto de las relaciones políticas panameño-centroamericanas, con especial referencia en lo tocante a la O. D. E. C. A.

1. Ya en la Reunión Preliminar de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (San Salvador, 8 al 14 de octubre de 1951), en la resolución quinta se acordó «enviar un mensaje de simpatía al pueblo panameño, en la persona de su ilustre gobernante, como una expresión fiel y sincera del sentir del pueblo centroamericano hacia esa nación hermana». Resolución que está en la misma línea del artículo 1 de las disposiciones transitorias, ya transcrito: la *Carta de la O. D. E. C. A.* (10) —escribirá A. Herrarte— «no podía olvidar que Panamá es también una República centroamericana, y que, si bien es cierto que accidentes históricos nos separaron, también lo es que temporalmente nuestras historias se confundieron, que tenemos una misma conformación social, que nuestra extensión territorial y población es semejante y que nuestra posición geográfica nos señala un mismo destino histórico. Por otra parte, rotos los lazos que la unieron a Colombia, Panamá está en igual posición que los otros Estados centroamericanos para promover, dentro de la confraternidad regional, a su desarrollo económico, social y cultural» (11). De manera diferente comenta Silva Peña la opción dada a Panamá en la Carta de San Salvador: «Por primera vez en un Pacto internacional centroamericano se da participación a la República de Panamá, que si bien por razones geográficas constituye una parte de la región central del Continente, no está vinculada ni histórica ni políticamente a las otras Repúblicas, en igual grado en que éstas lo están entre sí» (12). Gallardo, sin embargo, cree que «es indudable que todo centroamericano consciente que se desarrolle en un futuro próximo con tendencias a realizar la Unión, debe esforzarse por englobar dentro de su ámbito territorial y político al Estado libre de Panamá, cuya nacionalidad, si difiere por el momento de la centroamericana, está destinada a fundirse un día no muy lejano con esta última» (13).

(10) La Carta de San Salvador entró en vigor, de acuerdo con el art. 21 de la misma, el 9 de enero de 1952.

(11) ALBERTO HERRARTE: *Panamá en la integración centroamericana*. Ed. del Ministerio de Educación Pública. Guatemala, 1961, pág. 42. Comentando el artículo.

(12) EUGENIO SILVA PEÑA: *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*, enero de 1954, pág. 121. (Cita tomada de JOSÉ SANSÓN-TERÁN: *Universalismo y regionalismo en la sociedad interestatal contemporánea*. Ed. Hispano Europea. Barcelona, 1960, pág. 164.)

(13) *Op. cit.*, pág. 599. Antes dice: «Conviene repetir que Panamá ha sido siempre considerado como formando parte de la estructuración geográfica centroamericana, pero su Historia difiere en cuanto a sus orígenes de la de los demás países centroamericanos,

La reacción de Panamá, al serle comunicado oficialmente la resolución y texto del artículo 1 de las disposiciones transitorias de la Carta, fué la de dar «las más expresivas gracias por la gentil deferencia que se ha tenido para con la República de Panamá al enmarcar en la Carta de San Salvador el artículo 1 de las disposiciones transitorias, lo cual ha de redundar en un futuro cercano en positivos beneficios para los intereses de Panamá y para lograr una verdadera y fructífera unión centroamericana». Al mismo tiempo se concedió a los ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos la condecoración panameña de Vasco Núñez de Balboa, en el grado de gran cruz (14).

2. El deseo de una reunión inmediata de Cancilleres, al año de entrar en vigor la Carta, expresado por el artículo 2 de las disposiciones transitorias de la Carta de San Salvador no pudo llevarse a efecto (15). Y hubo que esperar a 1955 para que tuviera lugar la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (Antigua Guatemala, 17-24 de agosto) (16). Panamá fué invitada a enviar observadores (17), lo que se aceptó «toda vez

pues sus raíces no datan, como se sabe, de la separación de España en 1821, lo cual no ha sido óbice, ni mucho menos, para que a partir de 1903, fecha en que el Estado de Panamá se separó de Colombia, los vínculos históricos se hayan estrechado cada día más entre Panamá y los cinco países hermanos del Istmo centroamericano.»

(14) Cfr. Memoria que el ministro de Relaciones Exteriores presenta a la Honorable Asamblea Nacional el 1 de octubre de 1952. Panamá, págs. VII y VIII. Los ministros condecorados fueron: Mario Echanti (Costa Rica), Roberto E. Canessa (El Salvador), Manuel Galich (Guatemala), Edgardo Valenzuela (Honduras), Oscar Sevilla Sacasa (Nicaragua). El ministro del ramo panameño era Ignacio Molino.

(15) La iniciativa salvadoreña de someter a esta *non nata* reunión una ponencia para contrarrestar la acción subversiva del comunismo internacional, desagradó al Gobierno de Guatemala, presidido por el coronel Jacobo Arbenz Guzmán, quien en nota de 4 de abril de 1953 denunció la Carta de San Salvador, retirándose Guatemala de la O. D. E. C. A. Posteriormente el también coronel Castillo Armas, nuevo Presidente de Guatemala, solicitó la reincorporación, y automáticamente se hizo el 21 de julio de 1954.

(16) En esta reunión fué nombrado secretario general de la O. D. E. C. A. el canciller salvadoreño J. Guillermo Trabanino. El acta final constó de veinticinco resoluciones. Por resolución XXIV se aprobó el Estatuto de Oficina Centroamericana de la O. D. E. C. A., al que luego se hicieron ligeras modificaciones. Este Estatuto no debe confundirse con el Reglamento interno de la Oficina Centroamericana, aprobado el 5 de diciembre de 1960 y que sustituyó a los de 1 de mayo de 1956 y 1 de enero de 1958.

(17) La invitación fué ratificada formalmente en el art. 27 del Reglamento provisional de la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores: «En vista de lo dispuesto en el art. 1 de las disposiciones transitorias de la Carta de San Salvador, el Gobierno de la República de Panamá podrá participar en la Primera Reunión de Ministros

que Panamá se siente unida a los países centroamericanos por los más intensos vínculos y mira con la mayor simpatía todo movimiento tendiente a hacer aún más estrechos estos indestructibles y cordiales lazos» (18). Aparte de la Delegación nombrada (Illueca, Legnadier, Ramírez), el Presidente de la República de Panamá, Ricardo Arias Espinosa, como deferencia especial hacia los países centroamericanos, decidió enviar un representante especial en la persona de Carlos Arosemena Arias, secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores. No en balde era la vez primera que Panamá se sentaba con los demás países centroamericanos ante una mesa redonda. En el curso de la Reunión, los observadores panameños tuvieron ocasión de oír frases muy calurosas por parte de los representantes centroamericanos (19). Y no menos expresivas, pero clarificadoras, fueron las del jefe de la Delegación panameña, Illueca: «El Gobierno y el pueblo de la República de Panamá testimonian su vivo interés por el futuro de la O. D. E. C. A. La nación panameña no ha sido partícipe del desenvolvimiento político de Centroamérica, pero sí un *espectador* simpatizante. La seguridad de que los Acuerdos de Antigua Guatemala serán sometidos con *afecto* al conocimiento de la opinión pública de mi país y merecerán la más cuidadosa consideración de la Cancillería panameña» (20).

de Relaciones Exteriores de Centroamérica por medio de representantes observadores, debidamente acreditados. La Reunión podrá acordar la presencia de otros observadores en casos especiales.»

(18) Carta de aceptación de Octavio Fábrega, ministro de Relaciones Exteriores de Panamá. Cfr. Memoria que el ministro de Relaciones Exteriores presenta a la Honorable Asamblea Nacional el 1 de octubre de 1955. Panamá, pág. CCXXV.

(19) El Presidente de Guatemala, coronel Carlos Castillo Armas, dijo: «Intencionalmente he querido significar en párrafo separado mi cordial saludo para los excelentísimos señores representantes de nuestra hermana República de Panamá, aquí en su carácter de observadores, República a quien Guatemala, y con ella las demás Repúblicas de Centroamérica, siempre hemos considerado, por obvias razones, como una verdadera hermana centroamericana.» Y el ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Sevilla Sacasa: «Los cancilleres de Centroamérica correspondemos respetuosos y agradecidos vuestro saludo y compartimos fraternalmente vuestras frases dedicadas a los representantes de Panamá que asisten a esta Reunión, en carácter de observadores. Me es grato recordar que correspondió a Nicaragua llevar originalmente a la mesa de la Conferencia de San Salvador la iniciativa que unánime y jubilosamente aceptada abrió las puertas de la O. D. E. C. A. a la República hermana de Panamá.» Cfr. Memoria 1955 citada, pág. 78, anexo núm. 3 (informe del doctor Illueca al regreso de la Reunión).

(20) Los subrayados son nuestros. El texto del discurso del diputado Jorge Illueca puede encontrarse en las págs. 81 a 83 del anexo III de la cit. Memoria de 1955. En este discurso hace hincapié A. HERRARTE: *Panamá...* cit., págs. 75 y 76. Los extremos sobre los que basó su oración son más o menos los apuntados en FÉLIX FERNÁNDEZ-

3. Antes de seguir adelante convendrá dejar anotado, por su importancia, que con motivo de la invitación anterior hubo un *intercambio de notas* entre el presidente del Consejo Especial de la O. D. E. C. A. y la Cancillería panameña. La de aquél, de acuerdo con la VI sesión del Consejo bajo su presidencia, dirigiendo «una cordial excitativa» (*sic*) al Gobierno de Panamá para que considere la posibilidad de adherirse a la Carta y «formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos en calidad de Estado miembro». «La cuestión del ingreso de Panamá a la O. D. E. C. A. viene siendo desde hace algún tiempo motivo del más interesado estudio por parte de Panamá», contestará la Cancillería panameña, entre otras cosas. «Median en este asunto importantes consideraciones que el Gobierno de Panamá debe atender con sus *méritos intrínsecos*... Panamá se hace representar siempre, por medio de observadores, en las reuniones de esta importantísima Organización y *continuará haciéndolo* con el más caluroso sentido de fraternidad» (21).

4. A la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (Managua, 12-14 de octubre de 1959) también (22) asistió Panamá con la categoría de observador, en la persona del embajador panameño en Nicaragua, Juan M. Villalaz (23). Realmente, en aquella sesión no salió fortalecida, sino muy al contrario, la Organización centroamericana por la falta unánime de acuerdo (24) en el nombramiento del que había de ser futuro

SHAW: *Centroamérica y Panamá*. El informe que rindiera Carlos Arosemena al Presidente de la República de Panamá no aparece recogido en la Memoria cit., de 1955 por su carácter estrictamente confidencial.

(21) Memoria 1955 cit., pág. CCXXVI. Los subrayados son nuestros.

(22) En su momento Panamá también fué invitada por el secretario general de la O. D. E. C. A., Trabanino, para que asistiera a la Primera Reunión ordinaria de Ministros de Defensa de la O. D. E. C. A. (Antigua Guatemala, 30 de enero de 1956) y a la Reunión de Ministros de Agricultura (San Salvador, 1959). (Cfr. Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de los años 1956 y 1959, págs. 663 y 77, respectivamente.)

(23) Cfr. Memoria que el ministro de Relaciones Exteriores presenta a la Honorable Asamblea Nacional en sus sesiones ordinarias de 1960. Parte expositiva y anexos. Panamá, pág. 150.

(24) Para que no quede la Secretaría acéfala, al haber cesado Trabanino, y como medida de transición, se acordó posteriormente en San Salvador, el 14 de noviembre de 1959, que un Consejo administrativo, formado por los embajadores de los países centroamericanos ante la O. D. E. C. A., dirigiera provisionalmente la Oficina Centroamericana. La labor de este Consejo interino duró hasta la fecha en que para tal cargo era elegido el costarricense Marco Tulio Zeledón al término de la IV Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (San Salvador, 15 de

secretario general de la O. D. E. C. A., que no recayó en Marco Tulio Zeledón, sino unos meses después. Para Panamá tuvo el interés de que la Resolución I aprobó el Reglamento de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Centroamericanas, cuyo artículo 23 ratificaba con carácter definitivo el texto del Reglamento provisional (artículo 27), ya insertado en este trabajo, sobre observadores.

5. El nuevo *secretario general*, Zeledón, concretó en veinte puntos su programa mínimo de acción. El séptimo decía así: «Gestionar la incorporación del Estado de Panamá a la Organización de Estados Centroamericanos, a efecto de llenar un imperativo histórico-geográfico, ampliar el ámbito espacial de la O. D. E. C. A. y lograr un mayor equilibrio de las fuerzas político-económicas del Istmo.» Y es preciso reconocer su esfuerzo personal a tal fin encaminado, pues en su categoría de secretario general realizó diversas entrevistas en Panamá con el Presidente de la República, Chiari, y los dos Vicepresidentes González Ruiz y Bazán y ministro de Relaciones Exteriores, Galileo Solís. «El mismo afecto e interés por la integración a Centroamérica que advertí en el ilustrado Gobierno panameño —escribe Zeledón— me fué dable constatarlo en los diversos órganos de la Prensa»..., y continúa: «Estoy en capacidad de afirmar que el proceso integrador con estos cinco pueblos hermanos, en lo que respecta a Panamá, se estructura de abajo hacia arriba y sobre bases incommovibles. La aspiración que los Gobiernos de Centroamérica plasmaron en la Carta de San Salvador para incluir en la familia centroamericana al Estado panameño, no se operará jamás como imposición del Gobierno de la República, sino que vendrá oportunamente, como una necesidad sentida y como exigencia del noble pueblo de Justo Arosemena» (25).

6. La necesidad de una reforma de la Carta de la O. D. E. C. A., hecha patente desde que en enero de 1960 el Presidente de Guatemala, Ydígoras Fuentes, adelantara un proyecto de nueva Carta, de un lado, y el anuncio de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y social al nivel ministerial (Punta del Este, agosto 1961), de otra parte, fueron circunstancias propicias para que los ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los seis países ístmicos se dieran cita en Tegucigalpa (21-23

febrero de 1960). Cfr. MARCO TULIO ZELEDÓN: *Un año en la O. D. E. C. A. 1960-61*. San Salvador, 1961, págs. 31 a 43.

(25) El subrayado es nuestro. Vid. MARCO TULIO ZELEDÓN: *Segundo año en la O. D. E. C. A. 1961-62*. San Salvador, 1962, pág. 15.

de julio de 1961). La presencia de los ministros panameños Galileo Solís y Gilberto Arias, respectivamente, a quienes acompañaba David Samudio, sirvió, sin duda, para caldear, en mayor grado, las relaciones político-económicas de los países reunidos. Dejando aparte el aspecto económico, por no ser éste el momento de su estudio, de la V Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, salió, a través de la Resolución III (26), una invitación más apremiante para Panamá en torno a su actitud ante la O. D. E. C. A. Ella dió lugar a un intercambio de cartas, muy importante, entre el secretario general de la Organización y el ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, que por la forma en que están redactadas y por la calidad de sus signatarios, aunque largas, merecen la pena ser transcritas *ad pedem litterae*. En definitiva, son la base del estado actual de las negociaciones. La carta de Zeledón, de 31 de julio de 1961, dice así:

«Excelentísimo Señor
 Doctor Galileo Solís
 Ministro de Relaciones Exteriores
 Ciudad de Panamá

Señor Ministro:

Tengo el alto honor de dirigirme a Vuestra Excelencia, para hacer de su ilustrado conocimiento el texto de la Resolución III, aprobada en la V Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, celebrada en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, del 21 al 23 de julio en curso, que dice:

'''III

La V Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica,

CONSIDERANDO

1.º Que conforme a la Primera Disposición Transitoria de la Carta de San Salvador, dicho Convenio queda abierto a la República de Panamá, para que, en cualquier tiempo, pueda adherir a esa Carta y formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos;

2.º Que por su posición geográfica y la identidad étnica, de costumbre, religión, sistema político y tradición histórica, la República de Panamá está llamada a integrar una sola comunidad con el bloque centroamericano;

(26) Por inspiración del secretario general, ZELEDÓN, según declara en el últ. op. cit., página 128.

3.º Que el punto siete del Programa Mínimo de Acción que ha trazado el actual titular de la Secretaría General de la O. D. E. C. A. expresa: "Gestionar la incorporación del Estado de Panamá a la Organización de Estados Centroamericanos, a efecto de llenar un imperativo histórico-geográfico, ampliar el ámbito espacial de la O. D. E. C. A. y lograr un mayor equilibrio de las fuerzas político-económicas del Istmo."

RESUELVE:

1.º Dirigir atento y cordial mensaje al ilustrado Gobierno Panameño que preside el Excelentísimo doctor Roberto F. Chiari, instándolo efusivamente para que, si lo tiene a bien, disponga la adhesión del Estado de Panamá a la Carta de San Salvador y forme parte de la Organización de Estados Centroamericanos.

2.º Encomendar a la Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos para que curse, en nombre de los Estados Miembros, el Mensaje a que se contrae el aparte anterior y para que realice las gestiones que estime pertinentes para la cristalización de ese anhelo del pueblo centroamericano."

Los tres Considerandos de dicha Resolución interpretan el deseo vehemente que desde hace largo tiempo anima a los Ilustrados Gobiernos de Centroamérica y a sus pueblos, de tener a la hermana República de Panamá en el seno de nuestra Organización y exponen las razones de diversa índole que coadyuvan a realizar el propósito antes enunciado, así como el anhelo manifiesto de esta Secretaría General porque esté próximo el día en que los seis países constituyan la unidad económico-política, que les permita presentarse ante las otras naciones, con la fuerza incontrastable de sus diversos recursos aunados.

En tal virtud, nada me es tan grato como dar cumplimiento a la parte resolutive pertinente y a nombre de los Estados Miembros de la O. D. E. C. A., por vuestro digno medio, hónrame instar respetuosa y efusivamente al Ilustrado Gobierno de Panamá para que, si lo tiene a bien, considere disponer la adhesión de esa hermana República a la «Carta de San Salvador» y forme así parte de la Organización de Estados Centroamericanos.

La presencia de Vuestra Excelencia en el seno de la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa, y la del Excelentísimo señor Ingeniero David Samudio, Representante Personal de Su Excelencia el señor Presidente de la República de Panamá, en calidad de Observadores, además de brindar mayor realce al conclave aludido, les dió la grata oportunidad de verificar el vivo deseo de los ilustrados Gobiernos de Centroamérica, porque los destinos de las seis Repúblicas permanezcan unidos a través de nuestro Organismo Regional.

Al presentar mis mejores votos por la ventura personal de Vuestra Excelencia, de vuestro Ilustrado Gobierno y del noble pueblo panameño, agradezco el gentil ofrecimiento que tuvisteis a bien formular para que esa bella capital sea la sede de la próxima Reunión de Cancilleres, que tendrá a su cargo el estudio

de la reestructuración total o de reformas parciales de la Carta de San Salvador.

Complacido aprovecho esta propicia oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.—
Marco Tulio Zeledón, Secretario general de la Organización de Estados Centroamericanos.

A lo que Galileo Solís respondió el 29 de agosto de 1961 en esta forma:

"Señor Secretario General:

Tengo el honor de avisar recibo de la nota de Vuestra Excelencia fechada el 31 de julio último, distinguida con el número 00492, mediante la cual, en cumplimiento de la Resolución III aprobada en la V Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, resolución que dicha nota transcribe, insta al Gobierno de Panamá para que, si lo tiene a bien, considere disponer la adhesión de la República de Panamá a la Carta de San Salvador y forme parte de la Organización de Estados Centroamericanos.

Honrosa, sin duda alguna, es para Panamá la cordial, sincera y fraternal invitación que, reiteradamente, vienen haciendo los hermanos países de Centroamérica para que entre a formar parte de la Organización de Estados Centroamericanos, invitación cuya última instancia ha tomado forma en la obligante Resolución III, cuyo espíritu ha sido tan lúcidamente interpretado en los amabilísimos párrafos de la nota de Vuestra Excelencia que contesto.

Esta tan singular deferencia de las cinco naciones hermanas hacia mi país, es tanto más impresionante cuanto que corre parejas con el deseo sincero de ellas, también reiteradamente expresado, de que Panamá se incorpore a la integración económica centroamericana.

Si el texto de la citada Resolución III y el de la nota de Vuestra Excelencia no fueran, como en efecto son, de una claridad de concepto y de intención imposible de superar, los que asistimos como Observadores en nombre de Panamá a las Reuniones Extraordinarias de Ministros Relaciones Exteriores y de Ministros de Economía de Centroamérica, que se celebraron los días 21, 22 y 23 de julio último en el ambiente acogedor, hospitalario e inolvidable de la atrayente ciudad de Tegucigalpa, seríamos los mejores testigos del afecto sincero, de la complacencia no fingida, del interés fraternal y de la grata amabilidad con que Panamá es recibida en Centroamérica.

Panamá no es sorda a ese llamado tan obligante como justificado. Sin embargo, a las naciones y pueblos centroamericanos les es fácil y expedito coordinar sus problemas y las soluciones a los mismos, después de varios siglos de vida íntimamente entrelazadas en lo político, en lo económico, en lo histórico y en lo cultural.

Desafortunadamente para los propósitos de integración que ahora comienzan a extenderse de modo efectivo a Panamá, no existe acá la tradición que facilitaría un rápido impulso hacia esa integración, lo cual obliga a mi país a proceder con cierta lentitud que permita una acertada coordinación de elementos y factores que hasta ahora han permanecido sin relación, y

en la medida que el estudio o la experiencia demuestren que esa coordinación es viable con carácter de permanencia.

No implica esto, en modo alguno, renuncia, ni regateo de colaboración, ni dudas, ni falta de fe en la cooperación regional o subregional. Se trata solamente de que, repito, la falta de tradición y de experiencias obliga a la madurez de juicio antes de tomar medidas que deben adoptarse para que perduren, por lo mismo que, por tratarse de problemas y cuestiones de prolongada trascendencia, no deben ser considerados y resueltos con miras al presente, ni tampoco únicamente al futuro inmediato, sino con miras al futuro lejano, ya que los frutos definitivos y perdurables los recibirán, si la gestión ahora es acertada, las generaciones por venir.

Puede tener Vuestra Excelencia la seguridad de que la invitación de las hermanas de Centroamérica es recibida por Panamá con viva y emocionada simpatía y de que al honrar a Panamá con ella no están sembrando en el desierto.

He llevado a conocimiento del Excelentísimo señor Presidente de la República, don Roberto F. Chiaria, copia de la nota de Vuestra Excelencia y copia de esta respuesta.

Sería para mí motivo de singular agrado si Vuestra Excelencia quisiera tomarse la molestia, que le ruego excusar, de hacer llegar esta comunicación a todas las Cancillerías centroamericanas.

Me es muy grato hacer buena esta ocasión, para reiterar a Vuestra Excelencia los sentimientos de mi más distinguida consideración y aprecio.—
Galileo Solís, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá (27).

7. De la Reunión de Tegucigalpa salió la convicción expresada en la Resolución I del carácter impostergable de la reestructuración de la O. D. E. C. A., y por ende, de su Carta, y en virtud de lo previsto en el número 3 de la Resolución I («Formular atenta invitación al ilustrado Gobierno de la hermana República de Panamá para que se haga representar por medio de delegados observadores a la reunión de carácter técnico prevista»), Panamá fué invitada a la reunión de carácter técnico que se instalaría en la sede de la Secretaría General el 25 de septiembre de 1961, y después, el 12 de diciembre (28), designándose, a tal fin, al embajador de Panamá en El Salvador, Carlos de la Guardia. En cambio, asistiría personalmente el

(27) Textos tomados de ZELEDÓN, *últ. op. cit.*, págs. 154 a 159.

(28) Tanto el proyecto modificativo, de la Carta de San Salvador de 1951, presentado por el Presidente de Guatemala, Ydígoras Fuentes, a la consideración de sus colegas en enero de 1960, cuanto el aprobado por la Reunión técnica de alto nivel de San Salvador (diciembre 1961), mantenían, en los respectivos artículos primeros de las disposiciones transitorias, la posibilidad de la adhesión de Panamá a la O. D. E. C. A. Los textos de estos proyectos pueden verse en MARCO TULIO ZELEDÓN: *Segundo año la O. D. E. C. A.*, *cit.*, págs. 130-136 y págs. 234-242.

ministro de Relaciones Exteriores panameño a la Reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano (San José, 28 al 30 de noviembre de 1961), mas no con carácter de observador, sino con plena representación, dado el tipo de Asamblea y los temas de la agenda. Se decidió, desde luego, que la reunión de carácter técnico continuara sus trabajos hasta esbozar una nueva Carta de la O. D. E. C. A. (29). Pero hasta conseguir una redacción satisfactoria y un acuerdo unánime hubo necesidad todavía de otra Reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano (San Salvador, 15-19 de noviembre de 1962).

8. Quizá uno de los compromisos morales más fuertes adquirido por la República de Panamá respecto a las centroamericanas integrantes de la O. D. E. C. A. haya sido el ofrecimiento avanzado o revalidado para que en su capital se celebrara del 10 al 12 de diciembre de 1962 la VI Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica. Los cancilleres centroamericanos no vinieron, sin duda, a Panamá a realizar un acto puramente protocolario. El significativo interés por firmar en Panamá la nueva Carta de San Salvador, sustitutiva de la de 1951, y reestructuradora de la Organización de Estados Centroamericanos, va mucho más allá del simple hecho de justificar la sede escogida por la falta de unanimidad de las respectivas Cancillerías sobre la ciudad centroamericana que debería hacer el papel de anfitriona. De «un conjunto de circunstancias convergentes» hablaría Galileo Solís. Mas (30) como la Reunión de Panamá será gozne vital en las relaciones panameño-centroamericanas, convendrá ir por partes.

A) Ante todo parece oportuno dejar sentado algunas cosas. Que no

(29) Por encima de la labor que durante el año 1961 se desarrollará en pro de la reestructuración de la O. D. E. C. A., se destaca la importancia de los contactos habidos entre los seis países ístmicos con vistas a otros problemas. Por primera vez en la historia de las relaciones interamericanas estos seis países se presentaron formando un todo compacto a la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Punta del Este, enero 1962). El C. A. P., como allí se les llamó, propugnó la «línea dura» ante el castrismo. Con anterioridad, la Declaración de Tegucigalpa (julio 1961), redactada por los ministros de Economía de los seis países, echaba las bases de una actitud concorde del área centroamericana ante la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial (Punta del Este, agosto 1961). Puede consultarse FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW: *La Organización de los Estados Americanos (O. E. A.). Una nueva visión de América*. Ed. Cultura Hispánica. 2.ª edición. Madrid, 1963, especialmente págs. 541-582.

(30) Discurso de apertura reproducido en *La Estrella del Panamá*, 11 de diciembre de 1962.

aparece claro si hubo *ofrecimiento* por parte de Panamá (31) o mera *elección* de sede por parte de los centroamericanos: «No fué el *azar* lo que hizo que aceptáramos gustosos el *ofrecimiento* de esta sede», exclamaría Daniel Oduber, ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, al contestar en nombre de los demás colegas centroamericanos a la oración de bienvenida del ministro panameño. Que éste, Galileo Solís, «por disposición unánime de los cinco cancilleres de Centroamérica, presidió la Reunión», según consta en el acta final. Que fué el Presidente de Panamá, Chiari, quien declaró solemnemente inaugurada la Asamblea, tras unas palabras de ocasión, y quien presenció, junto con el Cuerpo Diplomático acreditado y altas autoridades panameñas, en el palacio presidencial de las Garzas, el día de la Virgen de Guadalupe, la firma solemne de la nueva Carta de San Salvador. Y que a continuación, y en el salón amarillo del mismo palacio, que en su tiempo fuera mansión del Oidor español don Luis de Lozada Quiñones (32), el primer mandatario panameño era condecorado por el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Unda Murillo, con la placa de oro de la Orden de los Cinco Volcanes, creada para distinguir a aquellos políticos que más se hayan significado en pro de la unión centroamericana (33).

Las palabras de apertura de la Reunión dictadas por Galileo Solís fueron muy cautas y al mismo tiempo claras. Vino a declarar, con otro ritmo lingüístico, lo ya expresado por él en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1962. Razones locales e internacionales favorecen las relaciones de vecindad. Entre las primeras: «El desarrollo de las vías de comunicación, terrestres y aéreas, es lo que ha hecho sentir la realidad de nuestra vecindad tan próxima, lo que ha puesto de manifiesto la posibilidad y la conveniencia de más estrechas relaciones, y lo que ha causado un mejor conocimiento entre nuestros pueblos por un contacto personal más directo.» Por otro lado, «la complicación de las relaciones internacionales, la necesidad de un forta-

(31) Memoria 1962, cit. Tomo I (informes, etc.), pág. 184, se dice «por ofrecimiento cordial del Gobierno de la República de Panamá». En págs. 184 y 185, pueden leerse los telegramas cruzados. Sin embargo, en la Memoria 1962, parte expositiva, cit., página CXI, se escribe: «El ministro de Relaciones Exteriores de Panamá expresó su complacencia por haber sido escogida Panamá como sede de tal reunión, su agradecimiento por tan señalado honor que se hacía a su país, y la promesa de la más cordial y sentida hospitalidad que el Gobierno de Panamá ofrecerá a los cancilleres centroamericanos y a sus comitivas.»

(32) ERNESTO J. CASTILLERO: *El Palacio de las Garzas. Historia del Palacio Presidencial de Panamá*. Editado por la Secretaría de Información de la Presidencia. Panamá, 1961.

(33) También después el ministro de Relaciones Exteriores de Panamá fué condecorado con la misma Orden, en la Embajada de Guatemala.

lecimiento de la solidaridad continental y la comunidad de intereses frente a otras naciones, ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar líneas de política común en esas relaciones» (34). Pero si existen nexos cada vez más numerosos y más ciertos en el campo comercial y económico, hay todavía «algunos aspectos que hoy por hoy no pueden ser abordados». Terminó sus palabras trayendo a colación el texto de la carta que en el año 1962 dirigiera al secretario general de la O. D. E. C. A., no sin antes haber dejado nítidamente expuesto que «nuestra actitud sería engañosa y falaz si ofreciéramos o pretendiéramos aparentar la posibilidad de entrar, desde ahora, a una total integración económica y política de Panamá con Centroamérica».

Las palabras del canciller Oduber ratificaron una vez más «el freviente deseo de los centroamericanos: dar la lucha común por nuestros destinos en compañía de Panamá». «Es lógico pensar que el próximo paso de nuestra integración será con Panamá», pero «tiene razón el Gobierno panameño de ir lentamente». «No nos parece adecuado precipitar decisiones.» «Sabemos esperar. La Historia no se hace de saltos, sino en una evolución lenta, pero firme.» «La historia común de muchos siglos nos ha hecho recibir de Panamá un gran aporte de cultura y un gran aporte de civilización. Fué de Panamá de donde se inició la conquista de nuestro territorio por parte de la civilización española. Antes de eso, las civilizaciones precolombinas salían de este territorio a llevarnos cultura. En los últimos años, en todas las decisiones fundamentales de Centroamérica, ha estado presente Panamá» (35).

B) La nueva Carta de San Salvador, incluida en el acta final de la VI Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica es con Panamá todavía más generosa que su homónima de 1951. No sólo repite exactamente y con igual numeración el artículo 1 de las disposiciones transitorias, ya transcrito anteriormente, sino que en el artículo 2 de las mismas disposiciones se dice: «Mientras la República de Panamá adhiere a esta Carta y forma parte de la Organización de Estados Centroamericanos, podrá ingresar a (sic) cualquiera de los Organismos subsidiarios establecidos o que se establezcan en el futuro, suscribiendo para el efecto el Protocolo o los Protocolos que fueren necesarios.» No está muy claro lo que el legislador ha querido decir al hablar de Organismos, pues en el articulado de la nueva Carta sólo se habla de órganos, y únicamente al hacer esta concesión a Panamá se emplea el vocablo Organismo. Sin duda alguna, hasta que se dicten los nuevos Reglamentos de la O. D. E. C. A., o de las reuniones en especial, no se conocerán las facilidades prácticas concedidas a Panamá. En la nueva

(34) Memoria 1962, cit. Parte expositiva, págs. CXI-CXII.

(35) Cfr. texto del discurso en *La Estrella de Panamá*, 11 de diciembre de 1962.

Carta tampoco se recoge la figura del observador, con respecto a la Organización en sí, en general, aunque siguiendo la flexibilidad del pacto constitutivo, parece lógico que los Reglamentos de los diversos órganos prevean o admitan la presencia de Panamá. Así como para ciertos Organismos que la O. D. E. C. A. pudiera establecer en el futuro está despejado el camino del ingreso panameño, no resulta tan diáfana la localización de los Organismos ya establecidos, y en los cuales podría ingresar inmediatamente Panamá mediante la suscripción del Protocolo respectivo.

¿Utilizará Panamá la nueva coyuntura que se le ofrece? (36). ¿Dejará pasar otros diez años antes de tomar decisión alguna? La adhesión de Panamá, ¿llevaría consigo la necesidad de modificar algún extremo de la Carta? ¿Se pensó que la presencia de Panamá parificaría los votos en las reuniones en lugar de mantener la imparificación: 6 en lugar de 5? Son preguntas difíciles de contestar porque, en definitiva, están condicionadas por la suerte que tenga la nueva Carta de San Salvador. Los vaivenes integradores por los que pasó el área centroamericana desde los tiempos de la independencia de la Corona española, han creado, lógicamente, en la opinión pública panameña, cierto aire de desconfianza. Renato Ozores ha podido escribir que: «si la nueva Carta resulta más operante, en realidad que la de 1951, y se logran remover los obstáculos tradicionales que se han venido oponiendo a la eliminación de las barreras que aún separan a los países centroamericanos, no es aventurado suponer que la misma fuerza atractiva de la eventual Federación, incline hacia la misma el futuro panameño» (37).

C) Pero, en cualquier caso, lo que sí es indudable es que la Reunión de Panamá supondrá un mojón muy importante en la historia de las relaciones de Panamá con los países centroamericanos. Por encima de la decisión final que adopte Panamá con respecto a la Organización de Estados Centroamericanos, quedará siempre el fasto de haber visto a los seis ministros de Rela-

(36) Conviene dejar bien sentado que el hecho de que la VI Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores se celebrara en Panamá, no significaba, en modo alguno, que el Gobierno panameño se propusiera aprobar la nueva Carta de la O. D. E. C. A. A este error podría conducir la lectura del primer párrafo del acta final de la Reunión, de redacción tan equívoca: «La Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos, previa consulta con los ilustrados Gobiernos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, convocó a la VI Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica para celebrarse en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 10 al 12 de diciembre de 1962, por atenta invitación que cursara ese ilustrado Gobierno, con el objeto de conocer y aprobar la nueva Carta de la Organización.»

(37) RENATO OZORES: «La nueva Carta de la O. D. E. C. A.». *La Estrella de Panamá*, 6 de enero de 1963.

ciones Exteriores de los países ístmicos reunidos en la capital panameña con propósitos, en lo general, bastante comunes. No se eche en saco roto, por otra parte, que las otras tres resoluciones que, junto con la Carta de San Salvador, componen el acta final de la VI Reunión, no carecen de significado para Panamá.

Y entre ellas destaca la Resolución II —Declaración de Panamá (38)—, en donde «Los Estados miembros de la Organización de Estados Centroamericanos apoyan las justas aspiraciones de Panamá en sus reclamaciones relativas a su soberanía o integridad territorial». En definitiva, esta declaración está en la misma línea de las suscritas por los ministros de Relaciones Exteriores centroamericanos en Antigua Guatemala y Tegucigalpa, con un denominador común: la necesidad de «defender el patrimonio territorial de los Estados centroamericanos», «mediante la acción colectiva y fraternal de sus miembros», comprometiéndose «a ayudarse en forma solidaria en cualquier reclamación que tenga uno de ellos con Estados no miembros de la Organización, sobre derechos relativos a su soberanía o integridad territorial». Mas también con este matiz importante: a diferencia de lo especificado en las dos primeras declaraciones, en la de Panamá, los Estados centroamericanos se identifican con las aspiraciones de un no miembro de la O. D. E. C. A., en la forma tajante descrita. Fuerte apoyo moral para Panamá en unos momentos en que están abiertas las negociaciones reivindicatorias con los Estados Unidos en relación con la Zona del Canal. Por lo que en otro lugar he escrito (39), que «si no fuera porque los tiempos que corren no son propicios para las Alianzas, en el sentido decimonónico, y porque a la O. D. E. C. A., al igual que a la O. E. A., le faltan algunos de los requisitos que constituyen aquéllas, podría escribirse que la Declaración de Panamá es un ofrecimiento firme de concertar una Alianza, hecho por los cinco países centroamericanos a la República panameña».

En la Resolución III —única a la que Panamá se adhirió (40)— se recomendaba a todos los Gobiernos de Centroamérica y Panamá que entablen lo antes posible las negociaciones necesarias para celebrar en Santa Marta (Colombia) una reunión con objeto de aprobar el Convenio constitutivo del Instituto Internacional del Banano. La idea de crear una organización inter-

(38) Esta Declaración de Panamá no debe confundirse con las del mismo título acordadas en la I Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos (Panamá, 1939), y en la Reunión Conmemorativa de Presidentes de las Repúblicas Americanas (Panamá, 1956).

(39) FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW: «Nueva Carta de San Salvador», *Revista de Política Internacional*, núm. 67, mayo-junio 1963.

(40) La presencia de Panamá en la VI Reunión Extraordinaria fué como observador.

nacional del banano que regularice el mercado internacional y asegure una mejor coordinación de la producción, una distribución más económica y una mayor estabilidad en los precios, con la participación de países productores y exportadores, tomó vida con la Declaración de Paso de Canoas de 22 de abril de 1961 (41), final de una entrevista celebrada en la línea fronteriza de Costa Rica y Panamá, por los respectivos Presidentes, con la asistencia de delegados de esos países y de Colombia, Ecuador y Honduras y observadores de los Estados Unidos, Méjico y Nicaragua. De allí surgieron las reuniones de San José de Costa Rica (15 de mayo de 1961) y de Guayaquil (31 de julio-4 de agosto de 1961), en la que se suscribieron sendas actas. En línea de máxima todos los participantes estaban de acuerdo en crear la citada Organización —que en el anteproyecto se le llamaba Organización Interamericana del Banano (O. I. B.)—, e incluso se señaló la fecha de 23 de septiembre de 1961 en Santa Marta para la suscripción *ad referendum* del Convenio. Parece ser que, no obstante los mejores propósitos, las Cancillerías no se pusieron de acuerdo en lo relativo a la sede de la Organización y al sistema de aportaciones para su financiación. Todavía en la resolución que se comenta (12 de diciembre de 1962) sigue hablándose de la Conferencia de Santa Marta..., aunque tal vez con algún matiz nuevo, pues la recomendación va dirigida solamente a los Gobiernos de Centroamérica y Panamá, sin referencia alguna a los demás países interesados (42).

La Resolución IV se reservó para dar las gracias al país anfitrión a través de su Presidente, ministro de Relaciones Exteriores, Gobierno, pueblo panameño y a la Prensa por la «excelente cooperación que en todo momento proporcionó a la reunión». Aunque, con respecto a este último punto, tal vez convendría anotar que durante los días de la Conferencia sólo *La Estrella de Panamá*, de entre los diarios escritos, dedicó su editorial al acontecimiento de que estaban siendo *espectadores*, y empleo este vocablo no a humo de pajas, sino por creer que resume, con todo matiz, el alcance de

(41) Durante los días 26 a 28 de septiembre de 1960, una Delegación de representantes de los seis países productores de bananos (Colombia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Honduras y Guatemala), presidida por el secretario general de la O. D. E. C. A., mantuvo contactos en Bruselas con los elementos de la Comunidad Económica Europea, con objeto de conseguir mejores condiciones en la exportación de los bananos a los países del M. E. C. El texto del memorándum entregado y de su anexo pueden encontrarse en ZELEDÓN: *Un año...*, cit., págs. 298 a 307.

(42) Ya en la Reunión informal de Ministros de Relaciones Exteriores del Istmo Centroamericano (San José, 28-30 de noviembre de 1961) se consideró «la conveniencia de acreditar un representante del Istmo centroamericano ante el organismo del Mercado Común Europeo, con sede en Bruselas». El subrayado es nuestro.

aquello: «y si bien la República de Panamá, por razones sobradamente conocidas, se ha venido manteniendo un tanto al margen del referido movimiento, es a todas luces indudable que si la Federación centroamericana llegara a cristalizar en una realidad que puede anticiparse espléndida, ejercería una poderosa fuerza de atracción sobre nosotros, que muy bien podría traducirse en una serie de colaboraciones activas y fecundas y Convenios mutuamente provechosos» (43).

9. Al llegar al final de nuestro viaje espacial centroamericano —y no precisamente a lo Cooper, a pesar de haber girado en diversas órbitas—, propulsados por el interés de sopesar la realidad de las relaciones políticas panameño-centroamericanas, sí podría afirmarse que si la Carta de San Salvador de 1951 sirvió a este respecto de agua bautismal —con todo el significado que ello lleva consigo—, a la nueva Carta de San Salvador de 1962 le quedó reservado el aspecto confirmatorio. Ambas ya han impreso carácter a las relaciones recíprocas de los países ístmicos americanos. Y el proceso es irreversible. La Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Panamá —ha venido a decir Galileo Solís (44)— supondrá un nuevo jalón histórico, una nueva era en las relaciones de todo tipo de los países centroamericanos con Panamá. Lo que no es obstáculo para que en el aspecto político integrativo que nos ocupa haya que esperar a que otras etapas vayan cumpliéndose. Tal parece ser la visión oficial panameña: «No es posible esperar que Panamá integre con los países centroamericanos una organización política común si antes no se han creado, desarrollado y fortalecido vínculos de carácter económico» (45).

FÉLIX FERNÁNDEZ-SHAW

(43) Editorial de *La Estrella de Panamá*, de 11 de diciembre de 1962. En el mismo número se insertaron, completos, los discursos de inauguración pronunciados en el día anterior por los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá y Costa Rica. Días después publicaría el texto de la nueva Carta de San Salvador. Hasta el 20 de diciembre no se ocupó de la Reunión, el editorial de *El Panamá-América* no mencionando, ni siquiera de pasada, una eventual postura de Panamá ante la O. D. E. C. A. Si *La Estrella de Panamá* vió los toros desde la barrera, *El Panamá-América* estaba en un tendido bien alto, todos, desde luego, meros espectadores. Los demás diarios ni entraron al coso.

(44) Discurso cit.

(45) Memoria 1962 cit. Parte expositiva, pág. CXII.

