

, 3 de agosto de 1990.

Excelencia  
Guillermo A. Ford B.  
Ministro de Planificación y  
Política Económica  
E. . S. D.

Señor Ministro:

Me refiero a su nota No. 033/90-AL de 10 de julio de 1990, recibida en esta Procuraduría el 12 del mismo mes, en la cual solicita opinión legal respecto al Convenio de Donación No. 525-0303, celebrado el 3 de julio de 1990 entre el Gobierno de la República de Panamá (como donatario) y el Gobierno de los Estados Unidos de América (como donante y que actúa a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional/AID), por un monto de hasta DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES de los Estados Unidos de América (U.S.\$243,850.00).

Concretamente se requiere rinda dictamente, al tenor de lo establecido en el Artículo II, Sección 2.1, literal (a), de las Condiciones Previas para el Primer Desembolso,

"...en el sentido de que este Convenio ha sido debidamente autorizado o ratificado y ejecutado en nombre del Donatario, y que éste constituye una obligación válida y legalmente vinculante del Donatario de conformidad con todos sus términos."

Al emitir esta opinión, he revisado las siguientes copias autenticadas, copias simples o fotocopias y Gacetas Oficiales:

1. Resolución del Consejo de Gabinete No. 23 de 27 de junio de 1990, "Por la cual se autoriza la celebración de un Contrato de Donación entre la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, actuando a través de la Agencia internacional para el Desarrollo (AID)";
2. El Convenio de Donación y su Anexo, denominado "Programa para la Recuperación Económica - Programa de la A.I.D. No. 525-030", de 3 de julio de 1990;
  - a) Copia autenticada
  - b) Gaceta Oficial No. 21.581 de 17 de julio de 1990;

3. Comunicación del Ministro de Planificación y Política Económica No. CEN-008 de 18 de junio de 1990, relativa al concepto favorable al mencionado Convenio de Donación, emitido por la Comisión Financiera Nacional (Consejo Económico Nacional) el 16 de junio de 1990;

Igualmente, he revisado las disposiciones correspondientes de la Constitución Nacional, las leyes, decretos y reglamentos que he considerado pertinentes, así como otras materias mencionadas en el precitado Convenio, a saber: :

4. Ley No. 23 de 30 de diciembre de 1986 (Gaceta Oficial 20.710 de 30 de diciembre de 1986), "Por la cual se reforman algunos artículos del Código Penal y del Código Judicial y se adoptan otras disposiciones especiales relacionados con drogas, para su prevención y rehabilitación";
5. Decreto de Gabinete No. 41 de 13 de febrero de 1990 (Gaceta Oficial No. 21.484 de 28 de febrero de 1990), "Por el cual se dictan medidas administrativas para prevención y sanción de operaciones bancarias con fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas y se otorgan facultades a la Comisión Bancaria Nacional para tal efecto";
6. Acuerdo No. 5-90 de 19 de marzo de 1990 (Gaceta Oficial No. 21.506 de 30 de marzo de 1990), "Por el cual la Comisión Bancaria Nacional aprueba el 'Reglamento para prevención de operaciones en efectivo con o sobre fondos provenientes de actividades ilícitas relacionadas con drogas'";
7. Ley No. 5 de 25 de junio de 1990 (Gaceta Oficial No. 21.570 de 2 de julio de 1990), "Por la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre medidas para impedir el desvío de productos químicos especiales";
8. Proyecto relativo al 'Tratado de Asistencia Legal Mutua', suministrado a este Despacho por la Cancillería;
9. Texto oficial del 'Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América para Reducir la Demanda, Impeidir el Consumo Ilícito y Combatir la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes', firmado el 10 de enero de 1990 en la ciudad de Panamá (aún no publicado en la Gaceta Oficial). Según nos indicó la Cancillería,

este documento constituye un Canje de Notas, el cual sirve de base para la negociación del tratado o convenio respectivo.

Fundada en lo anterior, soy de las opiniones siguientes:

PRIMERO: Este Convenio de Donación ha sido debidamente autorizado, suscrito (firmado) y ejecutado en nombre del Gobierno de la República de Panamá, denominada --a los efectos del mismo-- como "Donatario". Ello es así, por cuanto el Consejo de Gabinete, mediante Resolución No. 23 de 27 de junio de 1990, autorizó la celebración del presente Convenio de Donación en los siguientes términos:

"1. MONTO DE DONACION: será hasta la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (U.S.\$243,850,000.00), de la siguiente manera:

A. La AID proveerá CIENTO TREINTA MILLONES DE DOLARES (U.S.\$130.0 millones) para pagar las morosidades del Donatario a las instituciones internacionales de financiamiento (Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola).

B. La AID proveerá CIENTO TRECE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES (U.S.\$113.85 millones), para apoyar el presupuesto de inversiones del Donatario, en tres tramos a saber: de \$29.85 millones de Dólares el primero, de \$42.0 millones de Dólares el segundo, y de \$42.0 millones de Dólares, el tercero.

La ejecución de este Convenio se divide en dos períodos a saber: noventa días para el cumplimiento de las condiciones previas, a partir de la fecha de la firma, y quince meses para las solicitudes de desembolsos, a partir de la firma del Convenio, excepto que la AID acuerde modificar por escrito el plazo de vencimiento.

ARTICULO SEGUNDO: Los fondos provenientes de esta Donación serán utilizados

para asistencia al Programa de Recuperación Económica del Gobierno de la República de Panamá, a fin de que pueda ejecutar acciones encaminadas a la recuperación económica y para ayudar en la restauración de la credibilidad financiera del sector público de Panamá."

SEGUNDO: Respecto a su ejecución, el artículo tercero de la Resolución del Consejo de Gabinete antes citada autorizó a los Ministros de Relaciones Exteriores y al de Planificación y Política Económica para que, "...en nombre y representación de la República de Panamá, suscriban el Contrato de Donación a que se refiere el Artículo Primero de esta Resolución y para que incluyan todos los convenios, modalidades, términos, condiciones y acuerdos que a su juicio fueren necesarios o convenientes incluir conforme a las normas y prácticas prevalecientes para este tipo de transacciones." Por tal motivo, dicho Convenio ha sido debidamente firmado por Su Excelencia, Dr. Julio Linares, Ministerio de Relaciones Exteriores y Su Excelencia, Sr. Guillermo A. Ford B., Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación y Política Económica.

TERCERO: El Consejo Económico Nacional (Comisión Financiera Nacional) emitió concepto favorable al Convenio de Donación No. 525-0303, en su sesión celebrada el 16 de junio de 1990. Esta opinión fue debidamente considerada por los integrantes del Consejo de Gabinete, previo a la aprobación de la Resolución No. 23 de 27 de junio de 1990, a saber:

Excelencia Guillermo Endara Galimany, Presidente de la Rep.  
Excelencia Ramón Lima, Ministro de Gobierno y Justicia, a.i.  
Excelencia Guillermo A. Ford B., Ministro de Planificación y Política Económica.

Excelencia Julio E. Linares, Ministro de Relaciones Exteriores.

Excelencia René Orillac, Ministro de Obras Públicas.

Excelencia Mario Galindo, Ministro de Hacienda y Tesoro.

Excelencia Ada L. de Gordón, Ministra de Educación.

Excelencia Jorge Rubén Rosas Ministro de Trabajo y Bienestar Social.

Excelencia José Trinidad Castellero, Ministro de Salud.

Excelencia Juan B. Chevalier, Ministro de Comercio e Industrias.

Excelencia Raúl E. Figueroa, Ministro de Vivienda.

Excelencia Ezequiel Rodríguez P., Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Excelencia Julio C. Harris, Ministro de la Presidencia.

CUARTO: El convenio en cuestión fue debidamente publicado en la Gaceta Oficial No. 21.581 de 17 de julio de 1990

QUINTO: El Convenio de Donación distinguido con el No. 525-0303 de 3 de julio de 1990, denominado "PROGRAMA PARA LA RECUPERACION ECONOMICA" y su anexo titulado "DESCRIPCION DEL PROGRAMA", suscrito por el Gobierno de la República de Panama, como donatario, y el Gobierno de los Estados Unidos de América, actuando a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.), es jurídicamente válido y, por consiguiente, constituye una obligación legalmente vinculante de conformidad con sus términos.

Comoquiera que las reservas que le manifesté respecto a algunas cláusulas del presente Convenio, en nuestra reunión del miércoles 25 de julio, próximo pasado, fueron personalmente aclaradas o explicadas por Vuestra Excelencia y no constituyen parte de la consulta concreta que se me formuló, me permito adjuntarle el listado de los temas tratados para su futura referencia.

Sin otro particular, me reitero con las seguridades de mi consideración y aprecio.

AURA FERAUD  
Procuradora de la Administración

Adj.: Lo indicado.

AF:nder.

LISTADO DE TEMAS TRATADOS EN LA REUNION DEL 25 de julio de 1990 con Su Excelencia Guillermo A. Ford B., Ministro de Planificación y Política Económica, respecto al Convenio de Donación de la AID No. 525-0303 de 3 de julio de 1990.

1. Se hacen las siguientes referencias a la legislación de los Estados Unidos de América:

- a. Art. I- Section 531 Foreign Assistance Act of 1961
- b. Art. V (5.4)- violación de las leyes de los EEUU
- c. Art. VI (6.1/c)- legislación que rige la AID.

Sería conveniente tener conocimiento de dichas disposiciones aún que se puede asumir tratan sobre las excepciones o prohibiciones específicamente mencionadas en el último párrafo del Art. III, sec. 3.2.

2. De conformidad con el Art. V, sec. 5.7, el idioma que prevalece, en caso de conflicto o ambigüedad es el inglés. Es necesario, por tanto, realizar una revisión cuidadosa del mismo ya que en algunos casos no parece ser exacta.

3. Respecto al cumplimiento de las condiciones especificadas en el el Art. II previo al depósito de los fondos en la cuenta separada, considero debe especificarse que ello hace relación a las secciones 2.1 y 2.2 del mismo; pero no con respecto a las secciones 2.3, 2.4 y 2.5. de ese artículo II).

4. En el Art. II, sec. 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5, se repite la frase "excepto que la AID acuerde otra cosa por escrito", respecto a la obligación del Donatario de sustentar en forma y substancia satisfactoria sus solicitudes de desembolso; lo cual usted conceptúa es para permitir, en un momento dado, una mayor flexibilidad a dichos requerimientos por parte de dicha agencia norteamericana.

5. Unicamente es el donante (AID) quien puede dar por terminada o suspender unilateralmente el presente convenio - cuando el donatario (Panamá) no cumpla con las condiciones pactadas o corrija las mismas dentro de un término estipulado-- al tenor de lo establecido en los Art. II (sec. 2.7), Art. III (sec. 3.4), Art. VI (sec. 6.1/b); salvo por la posibilidad de terminar por decisión mutua contemplada en el Art. VI (sec. 6.2).

6. Si bien estamos frente a un Convenio de Donación, las condiciones impuestas por el donante/gobierno de los EEUU/AID inciden directa y fundamentalmente en el destino de las partidas desembolsadas, a saber:

- a. el pago de la deuda externa y la normalización de las relaciones con las instituciones financieras

- internacionales;
- b. la política económica interna y su planificación a corto, mediano y largo plazo;
  - c. la cooperación e intercambio de información en materia legal represión de los delitos relacionados con el narcotráfico.

Un resumen comparativo de dichas condiciones es como sigue:  
(Ver cuadro adjunto).

Usted explicó que si bien se trataba de una donación, su propósito no era únicamente ayudar a Panamá a salir perentoriamente de sus dificultades económicas inmediatas sino que, principalmente, en adelante la recuperación económica se pudiera dar a todos los niveles así como en su proyección futura. Respecto a estas condiciones, las indicadas bajo el literal "c" ya han sido cumplidas, en la actualidad mediante la promulgación de las leyes, decretos de gabinete, decretos ejecutivos y resoluciones que se dejaron consignadas en la opinión correspondiente; salvo por el Tratado de Asistencia Legal Mutua.

AF