

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA 2.006 – 2.008

FLACSO - BIBLIOTECA

**LOS TRATADOS DEL CANAL DE PANAMÁ DE 1977
CUANDO QUIEN DIRIGE IMPORTA:
OMAR TORRIJOS HERRERA Y JIMMY CARTER**

Claudia Cabrera Coto

11 de Octubre de 2.010

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES

CONVOCATORIA 2.006 – 2.008

**LOS TRATADOS DEL CANAL DE PANAMÁ DE 1977
CUANDO QUIEN DIRIGE IMPORTA:
OMAR TORRIJOS HERRERA Y JIMMY CARTER**

Autor: *Claudia Cabrera Coto*

Asesor de Tesis: *Beatriz Zepeda*

Lectores: *Adrian Bonilla Soria*
Guillaume Long

Quito, Ecuador, Octubre de 2.010

DEDICATORIA

A mis sobrinos Samuel Francisco, Francisco José y José Manuel
herederos de la lucha generacional por la reivindicación nacional.

“Lo único que no me está permitido en esta lucha es perderla”
Omar Torrijos Herrera

“I was convinced that we needed to correct an injustice”
Jimmy Carter

AGRADECIMIENTOS

Quisiera en primer lugar expresar un profundo agradecimiento a mis padres y hermanos por su amor y constante apoyo.

De la misma manera quiero dar las gracias a mis amigos por su aliento y compañía, en especial a mis queridas Doctoras y a mis compañeros de la Maestría en Relaciones Internacionales convocatoria 2006-2008, con quienes he compartido esta aventura y sin los cuales esta experiencia no hubiera sido tan valiosa y completa.

No puedo dejar de mencionar un agradecimiento especial al claustro académico de la FLACSO sede Ecuador, en especial a Fredy, Adrian, Alexei y Beatriz por su guía, amistad y aportes a esta investigación.

Finalmente, no puedo dejar por fuera a mi inefable inspiración, constante compañero durante el largo proceso de realización de este trabajo y quien, hasta sin saberlo, contribuyó en gran medida en la elaboración del mismo. Gracias por tu constante compañía.

INDICE

Introducción	8
CAPÍTULO 1	
Aproximación teórica a la toma de decisiones en Política Exterior	13
Análisis de Política Exterior	13
La esencia de la decisión – Los tres modelos de Graham Allison	16
¿Quiénes toman las decisiones en política exterior?	18
Ejecución de política exterior	27
Instrumentos que serán utilizados	29
Conclusiones	31
CAPÍTULO 2	
La historia de un Canal	33
Relación de Estados Unidos con la región de Panamá (1846 – 1903)	33
Construcción del canal francés	35
Nacimiento de la República- Tratado Hay Bunau Varilla	37
Etapa Revisionista	40
Tratado Robles-Johnson	46
Tratado Torrijos-Carter	47
Conclusiones	52
CAPÍTULO 3	
David contra Goliat	54
Estructura	54
Ámbito internacional	54
Estructura política interna	58
Omar Torrijos Herrera	65
Formulación de la Política Exterior	76
Ejecución de política exterior	78
Conclusiones	86

CAPÍTULO 4	
Goliat ... ¿cede?	88
Estructura	88
Ámbito Internacional	88
Estructura Política Interna	90
Formulación de Política Exterior	91
James Earl Carter	96
Otros aspectos importantes de las negociaciones durante la Administración Carter	104
Conclusiones	106
CAPÍTULO 5	
Conclusiones	108
BIBLIOGRAFIA	111
ANEXOS	
Resolución número 330 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 21 de marzo de 1973	116
Declaración Tack-Kissinger	118
Memorando de Seguridad NSC 1 21 de enero 1977	121
Cartas del presidente Carter a Senadores 5 de noviembre 1977	124
Carta del presidente Carter a Torrijos 29 de julio 1977	128

RESUMEN

Los tratados Torrijos-Carter ponen fin al enclave colonial estadounidense que dividía a Panamá en dos desde principios del siglo XX. Lograr este acuerdo fue resultado de la lucha generacional del pueblo panameño quien, desde un primer momento, peleó contra la presencia extranjera en su territorio.

Este trabajo no pretende dar cuenta del largo proceso negociador ni de los detalles que comprenden estos complejos acuerdos. El objetivo de esta investigación es tratar de establecer la influencia en este resultado de los Jefes de Gobierno de ambos países quienes, por diversos motivos y en diferente momento, tomaron un interés personal en resolver pacíficamente la disputa.

Para lograr esto la tesis revisa las estructuras internas y externas de Panamá y Estados Unidos enfocándonos en la formulación de política exterior y la participación directa de Omar Torrijos y Jimmy Carter en los esfuerzos de ambos Estados por poner fin a una situación inadmisible para los panameños y cada vez menos justificable para los estadounidenses.

La tesis concluye que los estilos de liderazgo de ambos gobernantes, que se constituyen como líderes predominantes en torno a este tema fue fundamental para la firma de estos tratados que devolverían al Estado panameño la soberanía total sobre todo su territorio.

INTRODUCCIÓN

El fin del segundo milenio tuvo un significado muy profundo para el pueblo panameño. Era el fin de una era; la del colonialismo estadounidense en Panamá. El 31 de diciembre de 1999, a las doce, medio día, cuando el enorme reloj digital terminó su cuenta regresiva, en las escalinatas del edificio de la Administración del Canal de Panamá, miles de panameños, ondeando la bandera nacional gritaron de júbilo. Finalmente se había cumplido el plazo que en 1977 estipulara el Tratado del Canal de Panamá Torrijos-Carter para que revirtieran a los panameños todas las tierras, bases y áreas de servicio controlados por los estadounidenses y, por supuesto, el control absoluto del funcionamiento del canal.

La historia de la reivindicación de la soberanía panameña es larga y tortuosa. En Panamá y en Estados Unidos se ha escrito mucho sobre el largo proceso de negociaciones y la compleja ratificación. Pero algo que se ha dejado constantemente de lado es la fundamental importancia de las dos personas firmantes de ese tratado internacional, el análisis de su estilo de liderazgo fue la inspiración del presente trabajo de investigación.

En Panamá es largamente reconocida la figura del General de División Omar Torrijos Herrera como fundamental en relación a este tema. Pero, aún así, no existe un documento que analice su papel como líder y representante panameño ante la comunidad internacional. De la misma forma, el papel central que jugó el presidente Jimmy Carter, con su decisión política de cambiar las relaciones estadounidenses con Latinoamérica, empezando con Panamá, si bien ha sido revisado de varias maneras, no lo ha sido con un enfoque particular en el estilo de liderazgo en la toma de decisiones de política exterior, específicamente, en el caso de las negociaciones de los tratados del Canal de Panamá. Éste es, precisamente, el objetivo de esta investigación.

El período cubierto en este trabajo difiere para los casos de Panamá y Estados Unidos. Esto se debe a que, en el caso de Panamá, Omar Torrijos estuvo dirigiendo los destinos del país desde el golpe de estado del 11 de octubre de 1968 y, en el caso de Estados Unidos, Jimmy Carter inauguró su período presidencial el 20 de enero de 1977. Menos de siete meses después se terminó la negociación de los tratados que fueron

firmados solemnemente el 7 de septiembre de 1977, en la Sede de la Organización de Estados Americanos en la ciudad de Washington D. C., ante la presencia de la mayoría de los Jefes de Estado del continente americano como testigos excepcionales.

Así, el período abarcado en esta tesis es de 1968 a 1978, siendo que, para el caso de Panamá es el periodo en que Omar Torrijos lideraba el país. Mientras que para Estados Unidos me he centrado en el período comprendido desde el inicio de su presidencia en enero de 1977 hasta la ratificación senatorial ocurrida el 18 de abril de 1978, dado que este trabajo se enfoca principalmente en el estilo de liderazgo en la toma de decisiones de política exterior del presidente Carter. Sin embargo, como las negociaciones bilaterales con Panamá se iniciaron muchos años antes, se revisará brevemente el estado de las mismas con los presidentes que precedieron a Carter: Lyndon B. Johnson, Richard Nixon y Gerald Ford.

Algunos de los temas que se revisan a lo largo de este trabajo de investigación han sido tratados, desde otros enfoques, por muchos autores. El recuento histórico de las negociaciones ha sido tratado muy rigurosamente examinado por el diplomático e historiador panameño Omar Jaén Suarez en diferentes escritos (1981, 1982, 1985, 1990) y, más recientemente, en tres volúmenes (2002 y 2005) que inician con la firma de la Convención del Canal Interoceánico de 1903 que otorgó los derechos a Estados Unidos para la construcción de un canal por Panamá, hasta la preparación de la puesta en vigencia de los tratados. Omar Jaén Suarez tiene la ventaja de haber formado parte del equipo negociador de los tratados de 1977 y de tener un contacto personal con varios de los principales actores de ese período y acceso a sus archivos personales, además, de realizar investigación documental en los Archivos Nacionales de Estados Unidos y a las bibliotecas presidenciales de Lyndon B. Johnson, Gerald Ford y Jimmy Carter. Por su parte, William Jordan, embajador de Estados Unidos en Panamá durante el período de 1974-1978, en su obra *La Odisea de Panamá* (2004) relata la historia desde su perspectiva como parte del equipo negociador e inicia la historia con el detonante de las negociaciones del nuevo tratado: los sucesos del 9 de enero de 1964.

Por su parte, autores como David Skidmore (1993 y 1994), Robert Pastor (1995) y Jerel Rosati (1993) manejan los temas relacionados a la política exterior del gobierno

de Jimmy Carter y analizan las motivaciones personales que están detrás de la conformación de su equipo y de la nueva orientación que trata de imprimir a las relaciones exteriores de Estados Unidos.

Este trabajo no tendría sentido si no contara con textos de los protagonistas, por lo que la autobiografía de Jimmy Carter y los discurso y escritos de Omar Torrijos nos proveen una perspectiva desde su propia visión. Adicionalmente, se han realizado algunas entrevistas con personas que estuvieron, de una forma u otra, relacionadas con las negociaciones en Panamá y quienes han provisto información complementaria sobre Omar Torrijos y Jimmy Carter.

Estos trabajos, y los otros que han sido consultados para la elaboración de esta investigación, dejan de lado el estudio de quién o quienes toman decisiones en política exterior y su importancia en los resultados obtenidos. Por mi parte, propongo que es la coincidencia histórica de las figuras de Omar Torrijos y de Jimmy Carter en 1977 la que logra que estas negociaciones lleguen a buen fin, por el interés personal que cada uno de ellos demostró desde sus respectivas trincheras. Es entonces la hipótesis central en este trabajo que el estilo de liderazgo en la toma de decisiones de política exterior de Jimmy Carter y Omar Torrijos Herrera es un factor fundamental en la conclusión satisfactoria del conflicto sobre el manejo del Canal de Panamá. Estoy consciente de que la mayoría autores (entre ellos Skidmore y Rosati), consideran que la toma de decisiones en política exterior durante el gobierno del presidente Carter era, en general, colegiada pero, yo considero que en el caso de las negociaciones del Canal de Panamá y mucho más visiblemente durante el periodo de ratificación, el presidente Carter actuó más bien como líder predominante tomando un papel protagónico. Esto constituye mi hipótesis secundaria.

Para tratar de demostrar esto se hace, en el capítulo 1, una revisión teórica del Análisis de Política Exterior de acuerdo a autores como Christopher Hill (2003) y Valerie Hudson (2007), quienes sostienen que ésta es una teoría de actores específicos y que el análisis implica desentrañar un significado más profundo de lo que se ve en la superficie tanto en el sector externo como en el interno. En este sentido y, para dar cuenta de cómo los estilos de liderazgo trascienden en la toma de decisiones en política

exterior se revisan los estudios realizados por Margaret Hermann y otros investigadores sobre las unidades que, dentro de un Estado, toman las decisiones en política exterior y cómo, cuando esta unidad es un líder predominante, su estilo personal de liderazgo puede influenciarla. Brevemente se revisan los modelos de toma de decisiones de Graham Allison (1988) desarrollados en su obra *La Esencia de la Decisión*, para dar cuenta de las interacciones entre los actores a nivel interno.

Los modelos de toma de decisiones de Hermann se han utilizado en este trabajo porque son útiles para determinar cuál es el efecto que los tomadores de decisiones tienen en política exterior y bajo qué condiciones los líderes predominantes deciden actuar como tales. Además, a diferencia de otros modelos de toma de decisiones que son desarrollados pensados en Estados Unidos, estos son de una más amplia aplicabilidad.

El tema de las negociaciones de los Tratados del Canal de Panamá de 1977 es un tema muy amplio y no pretendemos revisar aquí todos los aspectos del mismo ni de las complejas relaciones entre Estados Unidos y Panamá a lo largo del s. XX. No obstante, para poner en contexto el análisis de los estilos de liderazgo de Omar Torrijos y Jimmy Carter se realiza, en el capítulo 2, un breve recuento histórico de esas complicadas relaciones bilaterales que, en gran medida, giran en torno al canal.

Posteriormente, en los capítulos tres y cuatro de este trabajo, se utilizan las herramientas teóricas previamente revisadas y se aplican, respectivamente a la perspectiva panameña en primer lugar y posteriormente en la perspectiva de Estados Unidos. En ambos casos se revisa brevemente el entorno en que ambos países están inmersos: la guerra fría; de igual manera se revisa la estructura interna de cada país con un énfasis en la formulación de política exterior en cada caso, para luego centrarnos en cada uno de los actores principales y, de acuerdo a la tipología de Hermann, establecer el tipo de liderazgo que demostraron en el caso de la negociación de los Tratados del Canal de Panamá de 1977.

Es importante señalar que, al ser panameña, este tema siempre ha sido muy cercano para mí y ha formado gran parte de mi formación pues viví de cerca los más de

veinte años en que el tratado del canal tuvo vigencia y la paulatina reversión de los terrenos y bienes a Panamá. Es por esto que, a ratos, ha resultado difícil extraerse de ese contexto para presentar una posición lo menos sesgada posible, pues reconozco el agradecimiento y admiración personal que tengo hacia la figura del General Omar Torrijos Herrera, no sólo por este logro, sino por los cambios que implementó a nivel interno en Panamá que hace que mi país hoy sea lo que es.

Es mi intención contribuir, modestamente, a la investigación de este tema, pues no cabe duda que la exitosa negociación de estos tratados, que involucran dos partes tan disímiles en poder y capacidad, ha sentado precedentes a nivel internacional y, aunque queda mucho por decir en este tema, estoy convencida de que esta contribución sobre el análisis de los estilos de liderazgo en la toma de decisiones en política exterior de Omar Torrijos y Jimmy Carter puede ayudar a entender cómo se logró concluir este conflicto que traspasó las fronteras panameñas.

CAPITULO 1

Aproximación teórica a la toma de decisiones en Política Exterior

La firma de los Tratados del Canal de Panamá de 1977, también conocidos como Tratados Torrijos-Carter, es considerada como una gran victoria diplomática para Panamá, un pequeño país, que logró convencer a una de las potencias más grandes del mundo para que cediera ante sus reclamaciones. Esto se logró gracias a diversos factores, pero en este trabajo nos enfocaremos en la influencia que los jefes de gobierno de ambos países, al tomar un interés personal, tuvieron durante las negociaciones que concluyeron de forma exitosa para ambas partes.

En este capítulo haremos un recuento de las herramientas teóricas que se han revisado y serán utilizadas posteriormente para analizar la incidencia de Omar Torrijos Herrera y Jimmy Carter en las negociaciones de los Tratados del Canal de Panamá.

Análisis de Política Exterior

El análisis de política exterior es “una subdisciplina de las Relaciones Internacionales que busca explicar la política exterior con referencia al campo teórico de los tomadores de decisiones, actuando solos o en grupos”¹ (Hudson, 2008: 12).

Entendemos que la política exterior es “la estrategia o el acercamiento escogido por el gobierno nacional para conseguir sus objetivos en relación a entidades externas. Esto incluye la decisión de no hacer nada” (Hudson, 2008: 12). Se considera que el análisis de política exterior es una teoría de actores específicos, es decir que explica el comportamiento de actores particulares y no tiene un enfoque más amplio como, por ejemplo, la teoría de juegos que se enfoca en explicar el comportamiento en general de los actores (Hudson, 2008: 12).

De acuerdo con Christopher Hill, la palabra clave del “Análisis de Política Exterior” es el análisis, que implica no sólo el descomponer la política exterior en sus partes, sino intentar desentrañar un significado más profundo que el que se observa en la superficie y en entender las acciones en la manera en que los actores se redefinen

¹ La traducción es nuestra. A lo largo de este trabajo y, a menos que se especifique lo contrario, todas las traducciones son propias.

constantemente a sí mismos a través de su interacción con otros. La relación entre las fuentes internas y externas de comportamiento (realmente sobreposición) es central para entender lo que hace la política exterior, ya que la política exterior nunca puede abstraerse del ambiente doméstico del que surge (Hill, 2003, xix-37).

Por otra parte, aunque utiliza términos como “agencia” y “estructura”, el análisis de política exterior no es un enfoque constructivista. Sus herramientas buscan explicar la importancia de la interacción entre lo interno y lo externo que, en el caso que nos ocupa es determinante pues, como ya hemos señalado, son los gobiernos o los mandatarios de turno en ambos países los que logran que finalmente se concluyeran los Tratados del Canal de Panamá.

Algunas definiciones importantes de los términos que se utilizarán a lo largo de este trabajo:

- Actor²: Entidades capaces de ejercer su voluntad y tomar decisiones de forma independiente (Hill, 2003: 27). Ejemplos: Estado y Presidente o Jefe de Estado (cuando actúa como líder predominante).
- Estructura: Conjunto de factores que conforman los múltiples espacios en que operan los agentes, y dan forma a las elecciones de los agentes, estableciendo límites y determinando la naturaleza de los problemas que ocurren dentro de la misma (Hill, 2003: 26). Hill es enfático al señalar que la estructura existe en todos los niveles y que es un error en política exterior asumir que se refiere solamente al sector externo (Hill, 2003:26).
- Agencia: Implica individuos tomando decisiones e implementándolas en nombre de entidades que poseen varios grados de coherencia, organización y poder, por ejemplo el Estado (Hill, 2003: 51). Si bien es cierto que Hill menciona la agencia y la define, usualmente se refiere a los actores.

² Hill prefiere el término “actor” al de “agente” pues lo considera más apropiado.

Existen varios enfoques para analizar el contexto internacional. Se mira a una sociedad internacional de estados con enfoques estructuralistas, enfoques constructivistas, reduccionistas, entre otros. Señala Christopher Hill que la idea de una sociedad internacional considera que los estados desarrollan prácticas y entendimientos comunes que limitan sus acciones por un cierto sentido de causa común (Hill, 2003: 162). Esta sociedad internacional, como la denominara Hedley Bull (1977), se refiere a la convivencia en el ámbito internacional de elementos de cooperación y disposición de ser regulados, con elementos de anarquía, tales como lo poco predecible que es el comportamiento de algunos actores y la desconfianza que el mismo puede generar (Hill, 2003: 163).

El marco regulatorio que, de alguna manera, orienta las acciones dentro del sistema internacional está representado por las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), de las cuales son miembros la mayoría de los estados. Entre éstas podemos mencionar: la Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otras.

Componente de la estructura es también la interdependencia política que surge de las relaciones interestatales en diversos grados y se manifiesta con sus atributos principales de *sensibilidad y vulnerabilidad* (Keohane y Nye, 1988: 26). Esto es más común cuando los estados están muy interconectados y los cambios dentro de uno de ellos afectan al otro. La sensibilidad representa que un estado se ve, de alguna medida, afectado por las acciones, problemas o decisiones de otro(s) estado(s), mientras que la vulnerabilidad indica un alto grado de afectación por lo que suceda con el/los otro(s) estado(s) (Hill, 2003: 175-176).

El contexto específico en el que se desarrollan las negociaciones de los Tratados del Canal de Panamá de 1977 es la Guerra Fría³, en la que el sistema internacional tenía una estructura bipolar (dos grandes potencias que se disputaban el control y el predominio de sus respectivas ideologías), y los países pequeños se veían involucrados en este juego de poder y buscaban las alianzas que más les convenían.

³ Para más información sobre la Guerra Fría pueden consultarse a Joseph Nye Jr. (2002) *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*, entre otras fuentes.

La Esencia de la Decisión – Los tres modelos de Graham Allison

Para analizar la estructura interna de los estados y la interacción entre las instituciones que los componen se revisa brevemente el modelo tres desarrollado por Graham Allison en esta obra.

La política burocrática o política gubernamental es el acercamiento teórico que sostiene que el aparato de los gobiernos nacionales está compuesto por la interacción de de diferentes personas, los líderes políticos en la cúpula del aparato, además de los individuos que ocupan posiciones en las cúpulas de las principales organizaciones, que comparten poder y que difieren con respecto a lo que debe hacerse, convirtiendo las decisiones y acciones gubernamentales en un proceso político. Entonces, para explicar las diferentes decisiones o acciones gubernamentales es imperativo identificar a los jugadores y los juegos que se dan dentro de cada organización, desplegar las alianzas, pactos y compromisos, y transmitir cierto estado de confusión (Allison, 198:213-215).

Valerie Hudson señala que la política burocrática es la forma principal de manejar asuntos importantes, aunque no situaciones de crisis, dentro del gobierno. Usualmente ocurre en grupos cuyos miembros pertenecen a diferentes agencias y, no sólo están influenciados por las presiones de las diversas organizaciones, sino por la política interna y la política electoral (Hudson, 2007: 89).

Se puede resumir el planteamiento de Allison sobre política burocrática de la siguiente forma: Las acciones de un estado se entienden como el resultado del juego político interno y la negociación de sus líderes superiores (Allison, 1988: 237-8). Y Estos, aunque persigan una meta común, no coinciden en cómo alcanzarla debido a factores tales como intereses personales y antecedentes (Allison, 1988: 242-3). Es por esto que las acciones son resultado de un consenso.

De esta herramienta teórica se desprenden varios instrumentos conceptuales que pueden resultar muy útiles para analizar los hechos relevantes en la negociación de los Tratados del Canal de Panamá.

1. Jugadores en posiciones: Este instrumento hace referencia a individuos en posiciones claves de poder y con capacidad de tomar decisiones y aprobar o denegar ciertos cursos de acción. Valerie Hudson señala, en relación con los jugadores, que usualmente la organización a la que pertenecen determina la posición que el jugador tomará dentro de una negociación burocrática (Hudson, 2007: 90).
2. Diferentes percepciones, prioridades, fines e intereses de los jugadores: Cada jugador, dependiendo de su área de interés, percibe el entorno de manera diferente además de que cuenta con prioridades específicas que se ajustan a sus intereses y fines particulares.
3. Relación entre los jugadores: Para lograr ciertos fines, es necesaria la colaboración entre estos jugadores que se realiza a través de pactos y acuerdos que son negociados entre las partes. Esto conlleva a la realización de acciones, es decir, la acción es un resultante del juego político interno.
4. Poder: Según Graham Allison es la influencia efectiva sobre las decisiones y acciones gubernamentales. “Es una mezcla que contiene por lo menos tres elementos: ventajas para la concertación de pactos; destreza y voluntad de usar esas ventajas; y percepciones que otros jugadores tienen de los dos ingredientes recién mencionados” (Allison, 1988:244).

Otros factores importantes que deben tomarse en cuenta en relación a la política burocrática son (Hudson, 2007: 90-3):

- Canales de acción: Se refiere a cómo funcionan las cosas dentro del aparato burocrático. A quién ver, a dónde ir y qué hacer para lograr determinado objetivo.
- Creación de marcos: Es un proceso en el que el grupo llega a entender una situación y define las tareas de toma de decisiones. Puede ser un acto político y es más probable que sea adoptado cuando es apoyado por un líder poderoso o alguien que tenga particular dominio de ese tema.

- Fechas límite: Forman parte importante de procesos en grupo ya que puede alterar las deliberaciones y puede ser usado como mecanismo de presión para conseguir determinadas concesiones.

Algunos de estos elementos serán brevemente ampliados en el caso de Estados Unidos, dónde los juegos burocráticos, son parte central de la toma de decisiones pero, como nuestro enfoque está orientado a los líderes predominantes, nos centraremos en los jugadores en posición, principalmente los jefes de gobierno. Para profundizar el análisis sobre los mismos y su toma de decisiones en política exterior se utilizarán, como herramienta principal, las categorías propuestas por Margaret Hermann y que revisamos a continuación.

¿Quiénes toman las decisiones en política exterior?

Es importante señalar quiénes son los individuos que, dentro del estado, toman e implementan las decisiones en política exterior dentro del contexto de las democracias occidentales⁴. En general, el jefe nominal de la política exterior de un estado es el ministro de relaciones exteriores, pero éste puede ser opacado por los jefes de gobierno que deciden tener una presencia más directa en la escena internacional (diplomacia presidencialista). Dependiendo de cada país, puede haber otros sectores del gobierno o ministerios cercanamente involucrados en las decisiones de política exterior. Los más importantes suelen ser el ministerio de defensa, de economía y de comercio (Hill, 2003, 53-54).

Christopher Hill hace énfasis en diferenciar el poder “formal” del poder “real” pues no siempre es ostentado por la misma persona o institución, pero no se puede descartar la influencia que, en determinadas ocasiones, puede ejercer quien tiene el poder “formal” (Hill, 2003, 55). El “poder formal” hace referencia a la figura que centraliza la apariencia de poder, mientras el “poder real” suele estar con las instancias

⁴ Aunque el término “democracias occidentales” aquí utilizado parece aplicarse más al caso de Estados Unidos. En el caso de Panamá también se manejó un modelo similar, aunque la figura del Presidente tuvo que ceder protagonismo al Jefe de Gobierno, en este caso, el General Torrijos, principalmente en el ámbito internacional.

de decisión última. Esta diferenciación es importante para analizar quién o quiénes tienen el poder para la toma de decisiones en determinadas circunstancias.

Por su parte Margaret Hermann, en publicaciones individuales y colectivas, ha estudiado extensamente las decisiones en política exterior y a quiénes las toman. Señala que los que tienen el poder de tomar decisiones y comprometer los recursos del estado o retenerlos son las “unidades de decisión última” y las divide en tres tipos: líder predominante, grupo individual y múltiples actores autónomos. Ella reconoce que existe una diversidad de factores que pueden influir el comportamiento de la política exterior; estos se canalizan a través de las estructuras políticas de los gobiernos donde estas unidades entran en operación (Hermann y Hermann, 1989: 362).

1. Líder predominante: Un solo individuo que tiene el poder de elegir u oponerse.
2. Grupo individual: Varios individuos que pertenecen a un colectivo, los cuales seleccionan un curso de acción a través de consenso mediante una interacción directa.
3. Múltiples actores autónomos: Los actores necesarios son individuos separados, grupos o coaliciones, que cuando algunos o todos coinciden pueden actuar por el gobierno, pero ninguno tiene por sí mismo la habilidad de decidir u obligar a los otros a comprometerse. No existe un cuerpo jerárquicamente superior que los incluya a todos (Hermann y Hermann, 1989: 363-364).

Margaret Hermann y Charles Hermann construyeron este enfoque denominado de “unidades de decisión” tras una amplia investigación sobre la toma de decisiones en política exterior. Esta investigación incluyó y trata de integrar modelos de toma de decisión que se enfocan en política burocrática, dinámicas de grupos, sistemas de asesoría presidencial, políticas gubernamentales, liderazgo, políticas de coalición y estrategias para manejar la oposición doméstica (Hermann, 2001: 48). Debido a esto, el enfoque de “unidades de decisión” asume fundamentalmente que: 1- los llamados modelos de decisión examinan unidades de decisión que pueden encontrarse en la mayoría de los gobiernos; 2- la mayoría de la literatura sobre toma de decisiones, así como la de relaciones internacionales, se ha enfocado en las restricciones que limitan lo que pueden hacer las unidades de decisión y no en que las unidades de decisión usualmente son activos participantes en hacer política exterior; 3- Con este enfoque se

trata de desarrollar un marco de referencia para que los académicos puedan explorar cómo se toman las decisiones en todo tipo de países, ya que la mayoría de la literatura en toma de decisiones tiene un sesgo estadounidense (Hermann, 2001: 48-49).

De acuerdo con Hermann, para cada tipo de unidad de decisión existe una “circunstancia clave” que permite diferenciar configuraciones que producen diferentes comportamientos de dicha unidad. En el caso del *líder predominante*, la sensibilidad a la información del contexto político ayuda a definir cuánta atención prestará el líder a los puntos de vista de los otros. Mientras menos sensible sea, más importante serán sus creencias y su estilo de liderazgo para determinar lo que pasará. Los *grupos individuales* están más bien condicionados por la forma en que manejan el conflicto y los desacuerdos entre ellos, ya sea por promover el consenso, a través de política burocrática y/o por la decisión de la mayoría. Y finalmente, en el caso de las *coaliciones de actores autónomos*, éstas están influenciadas por la naturaleza de las reglas del juego que guían la interacción, sobre todo el grado en que las mismas están institucionalizadas. Cuando no existen estas reglas, generalmente se trata de un gobierno con un alto grado de anarquía e inestabilidad dónde los actores compiten por el poder (Hermann, 2001: 64-65).

El enfoque de “unidades de decisión” de Margaret Hermann resulta un marco de referencia útil para comprender quiénes (individuos, instituciones, agencias, etc.) están involucrados en la toma de decisiones en política exterior y cómo pueden afectar las mismas. En este caso en particular analizaremos principalmente la unidad denominada “líder predominante” pues nos interesa analizar el impacto que los líderes de ambos países, Omar Torrijos y Jimmy Carter, tuvieron en la decisión de finalizar las negociaciones de los tratados del Canal de Panamá en 1977⁵.

Es importante entonces definir más concretamente el concepto de “líder predominante” y cómo éste puede aplicarse a los actores en cuestión.

⁵ Si bien, en Estados Unidos el proceso es más complejo por la cantidad de actores que están involucrados, igualmente el enfoque en esta investigación está en los jefes de gobierno porque considero que su participación en este tema fue crucial, aunque en el capítulo dedicado a Estados Unidos se revisarán brevemente los juegos burocráticos entre los principales actores.

La unidad de decisión que maneja un problema particular de política exterior es un líder predominante si el régimen cuenta con un individuo al mando revestido con la autoridad – ya sea por la constitución, ley o práctica general – de comprometer o retener los recursos del gobierno en lo referente a política exterior. La unidad de decisión también puede ser un líder predominante si la maquinaria de política exterior del gobierno está organizada jerárquicamente y una persona está colocada en la cima de la jerarquía y es responsable de las decisiones que se toman. Además, si un individuo tiene control sobre las varias formas de coerción disponibles en la sociedad y, como resultado, ejerce poder sobre los demás, la unidad de decisión puede ser un líder predominante (Hermann, et al, 2001: 84-85).

Existen ocasiones en que los líderes predominantes no tienen un interés o participación activa dentro de la política exterior. Entonces, para que sea considerado como tal debe ejercer su autoridad al manejar el problema en cuestión. De lo contrario otro tipo de unidad de decisión asume la responsabilidad de tomar las decisiones.

Los líderes poderosos han actuado como líderes predominantes en las siguientes condiciones: (1) tienen un interés general activo y se involucran con temas de asuntos exteriores y de defensa; (2) el problema inmediato de política exterior es considerado por él crítico para el bienestar del régimen – se percibe como una crisis; (3) la situación actual involucra diplomacia de alto nivel o protocolo (visita de estado, cumbre, negociación internacional); o (4) el asunto en cuestión presenta un interés especial para el líder. Cuando un líder poderoso está interesado en la política exterior, suele buscar el control de la agenda de política exterior (Hermann, et al, 2001: 84-85).

También se presenta el caso de los líderes que no tienen la autoridad para comprometer los recursos de sus gobiernos y que pueden actuar como líderes predominantes en ciertas circunstancias.

Cuando estos líderes tienen un intenso interés en las relaciones exteriores o en un asunto particular de política exterior o se encuentran inmersos en el medio de una crisis internacional, pueden asumir una mayor autoridad que la adscrita a sus cargos (Hermann, et al, 2001: 85).

Como ejemplo de este último caso podemos señalar a Margaret Thatcher durante la guerra de las Malvinas y a George H. W. Bush cuando se involucró personalmente en las acciones diplomáticas requeridas para mantener la coalición durante la Guerra del Golfo. En ambos casos, aunque no eran, legal o constitucionalmente hablando, los líderes predominantes, Thatcher y Bush asumieron ese rol (Hermann, et al, 2001: 86).

Cómo señalan los autores, para la toma de decisiones en el tema de política exterior no sólo es necesario tener la posición de liderazgo, poder y/o autoridad, sino que debe existir la voluntad de ejercer dicho liderazgo, y en ocasiones no es necesario tener un poder centralizado para asumir control directo de la política exterior en un tema en particular.

Valerie Hudson enumera una serie de condiciones que pueden ayudar a determinar en qué circunstancias y cuál líder puede influenciar una (s) decisión(es) específica (s) de política exterior. Entre las condiciones que deben examinarse están: el tipo de régimen del país, si el líder está o no interesado en política exterior, si es una situación de crisis, si los asesores no pueden interpretar una situación, si el líder posee o no entrenamiento diplomático, si tiene experiencia en determinada región del mundo y su estilo de liderazgo (Hudson, 2007: 38-9).

Esta última condición es analizada por Margaret Hermann, et al., quienes señalan que las categorías más frecuentemente utilizadas por diversos autores son: guerrero vs. pragmático, ideólogo vs. oportunista, directivo vs. consultivo, orientado a tareas vs. orientado a relaciones y transformacionista vs. transaccionista. Todas estas categorías se pueden resumir en dos tipos de liderazgo, el primero guiado por un conjunto de ideas, una causa, un problema a ser resuelto o una ideología, mientras que el otro estilo de liderazgo surge del contexto en el que se encuentra inmerso el líder (Hermann, et al, 2001: 86).

Según Hermann, et al., los líderes motivados por metas interpretan el entorno a través de un lente estructurado por sus creencias, actitudes, motivaciones y pasiones, mientras que los líderes que responden a una situación se perciben a sí mismos como flexibles y de mente abierta. Buscan ajustar su comportamiento a las demandas de la situación en la que se encuentran inmersos y antes de actuar consultan las posiciones de otros respecto al tema y estiman cómo los grupos o instituciones relacionadas puedan reaccionar (Hermann, et al, 2001: 86-7).

El tipo de liderazgo depende de la sensibilidad del líder al entorno político. El contexto político, interno o externo, en el que se encuentra el país en determinado

momento no siempre afecta la actuación o las decisiones del líder. El grado de sensibilidad determinará de qué forma el contexto puede influenciar sus decisiones o sus posturas sobre diversos temas. Para determinar el grado de sensibilidad del líder al contexto político se estudian dos aspectos:

- A. Reacciones a las restricciones políticas del entorno: Se refiere al entorno externo y al doméstico (juego de dos niveles de Putnam⁶). Interesa establecer qué tan importante es para los líderes predominantes ejercer control e influencia sobre el entorno político y sus restricciones, es decir, si los líderes están predispuestos a desafiar las restricciones o si las respetarán. Los líderes predominantes, guiados por sus metas, difícilmente perciben las restricciones, y cuando lo hacen las tratan como algo a superar. Los más sensibles al contexto político están más interesados en cómo sus gobernados ven la situación y buscan su apoyo, están más abiertos a negociar y hacer compromisos; y se enfocan en los eventos caso por caso (Hermann, et al, 2001: 91).
- B. Apertura a la información: Ciertos líderes abordan una situación con una agenda propia y buscan sólo información que refuerce su posición, mientras que otros manejan todas las posibilidades antes de tomar una decisión (Hermann, et al, 2001: 92).

En base a estos dos aspectos, Margaret Hermann define cuatro tipos generales de líderes:

- 1. Guerreros: desafían las restricciones y están relativamente cerrados a la información. Son proactivos y defienden una posición. No esperan para actuar, están convencidos que la información disponible apoya su posición. Usualmente crean un razonamiento muy persuasivo para lo que hacen que le da legitimidad y credibilidad a sus acciones (Hermann, et al, 2001: 96).

⁶ Robert Putnam introdujo la teoría del juego de dos niveles. Señala que la política de cualquier negociación internacional puede verse como un juego de dos niveles: uno interno y otro externo. (Putnam, 1988:433-4). el ejecutivo absorbe la preocupación de actores sociales y construye las coaliciones con ellos; en el nivel externo trata de aplicar estas preocupaciones sin efectuar a algo que podría tener efectos adversos en el nivel interno.

2. Estrategas: Desafían las restricciones y están abiertos a la información. Para este tipo de líder el tiempo político es crucial. Su comportamiento puede parecer impredecible ya que caminan una fina línea entre las acciones que los acercan a sus objetivos mientras evitan errores y desastres (Hermann, et al, 2001: 95-97).
3. Pragmáticos: Respetan las restricciones políticas y busca trabajar dentro de ellas, pero, al mismo tiempo, tienen una idea de hacia dónde quieren llevar al gobierno. Pueden parecer indecisos, pero están tratando de conseguir su meta sin salirse de los límites que les impone su posición. En el momento correcto pueden ejercer presión de ser necesario (Hermann, et al, 2001: 97).
4. Oportunistas: Respetan las restricciones y están abiertos a la información del entorno político. Para ellos el conocimiento sobre el contexto político es crucial. Son rápidos en definir un problema y tomar una posición basados en lo que otros “importantes” están persiguiendo. La negociación (*bargaining*) está en el centro del juego político, a menos que el consenso sea posible, la inacción es mejor que una acción que signifique la pérdida de apoyo o crear oposición (Hermann, et al, 2001: 96).

Si se le añade un tercer aspecto, motivación para la acción, a estos cuatro tipos de liderazgo, podemos diferenciar a los líderes que se preocupan más con los asuntos que enfrenta su gobierno, de los que se preocupan más por la reacción de sus pueblos u otras personas que consideren importantes (Hermann, et al, 2001: 98).

Las motivaciones del líder pueden ser internas o externas. En el primer caso, se trata de una ideología, un problema en particular o sus creencias personales las que lo empujan a actuar en defensa de lo que cree y/o apoya. No son tan sensibles al contexto político, pues sus decisiones se basan en sus creencias e intereses personales. Las motivaciones externas incluyen la búsqueda de apoyo, de aprobación, poder o estatus, buscan una cierta clase de relación con otros y son empujados por fuerzas externas a él a la acción. Son más sensibles al contexto político pues solo a través de su interacción con otros pueden sentirse satisfechos (Hermann, et al, 2001: 93).

De acuerdo a esta motivación para actuar se pueden determinar los siguientes subtipos:

	Preocupación por temas	Preocupación por opinión
Guerrero	Expansionista	Evangelista
Estratega	Incremental	Carismático
Pragmático	Directivo	Consultativo
Oportunista	Reactivo	Acomodador

(Hermann, et al, 2001: 95)

La utilidad de establecer estos subtipos básicos es diferenciar entre los líderes más bien orientados a metas de los que tienden a responder a las situaciones que se les presentan. Aunque algunos líderes pueden pasar de un tipo de motivación al otro con facilidad, la mayoría se sienten más cómodos enfatizando uno o el otro (Hermann, et. al., 2001: 98). Una vez determinando el estilo de liderazgo, se puede tener una percepción más clara de la forma en los líderes que manejarán los asuntos de política exterior.

Margaret Hermann, et. al. define estos subtipos liderazgo de la siguiente forma:

1. Expansionista: Cuando tienen una causa o problema que resolver es muy posible que se enfoquen en lograr un mayor control de recursos o territorio para mejorar su habilidad de obtener ventajas futuras sobre un tema particular (Hermann, et al, 2001: 98).
2. Evangelista: Los guerreros que se preocupan por las opiniones y buscan relaciones e influencias sobre otros, tratan de convencerlos para que cambien sus opiniones y/o puntos de vista. Estos dos tipos de líderes están dispuestos a perder sus cargos por lo que consideran justo y correcto. No consideran importante el entorno político excepto cuando impide su progreso en lograr sus metas. Su comportamiento es relativamente predecible y constante a través del tiempo (Hermann, et al, 2001: 98).
3. Incremental: Les interesa mantener el control sobre lo que hacen en temas de política exterior y mantener la flexibilidad y maniobrabilidad en la rapidez de

acción dependiendo de las circunstancias, de manera que se incrementen las probabilidades de conseguir lo que quieren (Hermann, et al, 2001: 98).

4. Carismático: Aceptan la percepción de que el poder y la autoridad están frecuentemente en el “ojo del observador” por lo que se aseguran que la población y las instituciones relevantes entiendan y apoyen lo que van a hacer, antes de y mientras están involucrados en algún asunto particular de política exterior. Buscan la forma de mejorar o mantener su imagen. Estos dos estilos de liderazgo (incremental y carismático) promueven el comportamiento deliberativo y estratégico, las circunstancias específicas determinan como los líderes incrementales y carismáticos trabajarán para lograr sus objetivos (Hermann, et al, 2001: 98-9).
5. Directivo: Se enfocan en guiar las políticas en una dirección que corresponda con sus metas y lo que perciben como asuntos importantes para su país. Además, parecen entender intuitivamente que sus acciones tienen límites y pretenden respetarlos mientras avanzan en dirección de atender los problemas actuales (Hermann, et al, 2001: 99).
6. Consultativo: Para estos líderes, las personas que tienen el potencial de bloquear o complicar las acciones, se vuelven el foco de atención en lugar del tema o asunto en discusión. Es importante para estos líderes convertirse en el centro de la red de información de manera que puedan monitorear quiénes apoyan o se oponen a lo que debe ser realizado. Los líderes con estilos directivo y consultativo tienen una agenda política propia, pero están convencidos de que deben trabajar dentro de las restricciones internas y externas que encuentran tanto en su puesto de trabajo, como en la posición de su país en la arena internacional (Hermann, et al, 2001: 99).
7. Reactivo: Su estilo de liderazgo responde a la forma en que creen que el problema determinado que enfrentan debe ser manejado dados los recursos y apoyo político con que cuentan. Tratan los problemas individualmente, consideran difícil la planificación ya que es muy complicado tomar en

consideración todos los posibles cambios en los eventos (Hermann, et al, 2001: 99).

8. Acomodador: Para estos líderes las habilidades políticas más relevantes son la construcción de consensos y el logro de acuerdos. Las posiciones y puntos de vista de los otros se vuelven importantes para dar forma a las acciones a seguir mientras el líder logra el consenso. Estos dos tipos de líderes son los más afectados por el contexto político y toman en cuenta la situación actual para decidir qué acción tomar en política exterior (Hermann, et al, 2001: 99).

Cabe señalar que Hermann es muy clara al sostener que estos tipos de liderazgo son “ideales”, por lo que al tratar de clasificar a líderes específicos se debe escoger el más cercano a las características particulares que se muestren altas o bajas. Cuando el individuo parece más moderado, puede considerarse que se puede mover entre los estilos de liderazgo para esa variable (Hermann, et al, 2001: 100).

Ejecución de política exterior

La toma de decisión es el primer paso para las acciones en política exterior y dentro de esto ya hemos visto quién o quiénes tienen bajo su responsabilidad hacerlo. Pero la política exterior no es sólo cuestión de tomar decisiones, sino que éstas deben ejecutarse, es decir, se deben tomar los pasos adecuados para llevarlas a la práctica de forma que se cumplan, de la mejor manera, los objetivos que se persiguen.

Esta ejecución requiere de instrumentos particulares. De acuerdo con Christopher Hill, estos instrumentos, dentro de la política exterior, son limitados: la diplomacia, lo militar, lo económico y lo cultural (Hill, 2003: 128-9). No todos los instrumentos están disponibles para ser utilizados por todos los estados, los estados más grandes usualmente poseen un mayor rango de instrumentos a su disposición dependiendo de sus recursos y las capacidades subyacentes. Por recursos entendemos la suma total de ventajas o desventajas derivadas del clima, la posición, la geografía, la población, la educación, la tradición y el nivel de desarrollo. Las capacidades son, así, los recursos que se vuelven operativos, pero que no han sido traducidos en instrumentos específicos que puedan aplicarse en políticas prácticas (Brighi y Hill, 2008:130).

La diplomacia, según Christopher Hill, “es la cara humana de salirse con la suya en la política internacional, además de un instrumento crucial para construir estabilidad internacional” (Hill, 2003: 138). Pero no es monopolio de los diplomáticos de carrera ya que, como hemos visto anteriormente, existen varios individuos y/o sectores del gobierno que se involucran o pueden verse involucrados en la formulación y ejecución de la política exterior, misma que incluye a la diplomacia.

La diplomacia es extremadamente importante para los estados débiles como forma de implementar políticas, aunque todo tipo de estados confía en esta herramienta para la mayoría de sus asuntos externos. Esto se debe a que la diplomacia, de una u otra manera, forma parte de toda clase de acciones desde el manejo de crisis, negociaciones hasta las actividades rutinarias. Existen cuatro funciones que, de forma amplia, la diplomacia realiza por el actor internacional: comunicación, negociación, participación en instituciones multilaterales y la promoción de bienes económicos (Hill, 2003: 138-9). Generalmente la comunicación y la participación en instituciones multilaterales tiene lugar a través de las Embajadas que los gobiernos mantienen en los demás países y/o ante los organismos multilaterales. La negociación y promoción de bienes económicos suelen formar parte de misiones especiales que para cada caso específico se conforman.

Otro instrumento importante para la ejecución de la política exterior es la amenaza de o el uso de la fuerza militar. Esta amenaza puede funcionar en ocasiones, pero a veces puede salirse de control y desatar eventos inesperados. En el actual escenario internacional el uso de la fuerza es visto como peligroso y hasta inaceptable y se ha vuelto una eventualidad y no ya uno de los principales instrumentos (Hill, 2003: 143-5).

El tercer instrumento es la política económica y ésta se refiere a la persecución de las metas de política exterior a través del uso de instrumentos económicos, aun cuando la meta no sea eminentemente económica (Hill, 2003: 148). El último instrumento es la cultura y a través de ésta se busca influenciar a la gente “cambiando el ambiente interno de los estados en donde se quiere debilitar a un régimen hostil o promulgar los valores propios” (Hill, 2003: 152).

Por su parte, Walter Carlsnaes señala que la política exterior es una materia empírica que se encuentra dentro de las esferas internas y externas del estado. Esta política emana de intereses tanto de la política doméstica cuanto internacional. Es por eso que encontramos una gran variedad de actores, a nivel interno y externo, que se ocupan de la toma de decisiones en política exterior, de la misma forma que existe una variedad de estructuras de ambos tipos que afectan a dichos actores de diversas maneras (Carlsnaes, 2008, 86).

Valerie Hudson sostiene que “los estados no son agentes porque los estados son abstracciones por lo tanto no tienen agencia” (Hudson, 2007:6). A este respecto considera Walter Carsnaes que los estados “no son concebidos como actores unitarios, sino que conforman una estructura dentro de la cual, y a nombre de la cual, actúan los tomadores de decisiones individuales” (Carlsnaes, 2008, 89).

Para realizar el análisis de las negociaciones de los Tratados del Canal de Panamá de 1977 se pueden utilizar varias de las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, pero en este caso hemos optado por centrarnos en la Política Burocrática pues éste es un acercamiento basado en los actores y, junto con los enfoques ya presentados, se utilizará para analizar el rol de James Carter y Omar Torrijos.

Instrumentos que serán utilizados

Hemos detallado los instrumentos teóricos que pueden ser utilizados para el análisis de política exterior. En este caso en específico, utilizaremos un análisis por niveles para Panamá y Estados Unidos empezando por la estructura externa, la interna, la formulación de política exterior y el jefe de gobierno.

De esta forma revisaremos los aspectos más importantes que pueden afectar una negociación internacional de este tipo. En el caso de la estructura interna y la formulación de política exterior y, de acuerdo a la información disponible, se utilizarán brevemente las siguientes categorías correspondientes al modelo III de Allison (modelo de política burocrática):

1. Jugadores en posiciones.
2. Diferentes percepciones, prioridades, fines e intereses de los jugadores.
3. Relación entre los jugadores.

Dentro de este modelo nos centraremos en el aspecto de los individuos o “jugadores en posición” y, para ello, nos basaremos en los estudios realizados por Margaret Hermann, quien es mi principal referente teórico. A través de la aplicación del instrumental desarrollado por Hermann, et. al. en el tema específico de los tratados del Canal de Panamá y su manejo de la política exterior trataremos de clasificar el tipo de liderazgo de James Carter y de Omar Torrijos Herrera dentro de los tipos de liderazgo detallados anteriormente: guerrero, oportunista, estratega y pragmático y el/los correspondientes subtipos.

Cabe señalar que, para el análisis de la parte panameña, se utilizarán principalmente las teorías de liderazgo de Margaret Hermann, et al, detalladas anteriormente, ya que los juegos burocráticos internos prácticamente no formaron parte del proceso negociador durante estos años en virtud de que, durante la negociación de los tratados en Panamá, el General Omar Torrijos era, como señalaba la misma Constitución Política, el Jefe de Gobierno del país con un poder de toma de decisiones casi absoluto. En efecto la Constitución Política de 1972 en su artículo 277 decía textualmente:

Se reconoce como líder máximo de la Revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera, Comandante Jefe de la Guardia Nacional. En consecuencia, y para asegurar el cumplimiento de los objetivos del proceso revolucionario, se le otorga por el término de seis años, el ejercicio de las siguientes atribuciones: Coordinar toda la labor de la administración pública, nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación, nombrar al Contralor General y al Subcontralor General de la República, a los Directores Generales de las entidades autónomas y semiautónomas y al Magistrado del Tribunal Electoral, que le corresponde nombrar al Ejecutivo, según lo dispone esta Constitución y la Ley; nombrar a los Jefes y Oficiales de la Fuerza Pública de conformidad con esta Constitución, la Ley y el Escalafón Militar; nombrar con la aprobación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Procurador de la Administración y a sus respectivos

suplentes; *acordar la celebración de contratos, negociación de empréstitos y dirigir las relaciones exteriores*⁷. El General Omar Torrijos Herrera tendrá, además, facultades para asistir con voz y voto a las reuniones del Consejo de Gabinete y del Consejo Nacional de Legislación, y participar con derecho a voz en los debates de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y de los Consejos Provinciales de Coordinación y de las Juntas Comunales (Constitución Política de Panamá, 1972).

La única aprobación final de cualquier tratado sobre el tema del canal celebrado por el General Torrijos era, de acuerdo con la misma Constitución, la del pueblo panameño a través del voto directo en un plebiscito nacional⁸.

Conclusiones

A lo largo del presente capítulo hemos revisado la literatura correspondiente al análisis de política exterior, principalmente según lo aborda Christopher Hill, a la interacción de los actores con los tres modelos de Graham Allison y hemos discutido cómo quien o quienes toman decisiones en política exterior es importante y afecta los resultados, de acuerdo a las investigaciones realizadas por Margaret Herman, et. al.

Esta revisión nos ha permitido conocer más a fondo las herramientas disponibles para poder analizar el papel de los jefes de gobierno de Panamá y Estados Unidos, especialmente en la fase final de las negociaciones de los tratados del Canal de Panamá de 1977.

La literatura consultada nos permitirá revisar las estructuras externas e internas de ambos países y cómo las mismas afectaron la política exterior en cada caso. De la misma forma, la interacción entre los “jugadores” o actores se reveló como crucial pues, dentro de cada país y especialmente dentro de Estados Unidos, estas relaciones, los juegos internos, consensos y opiniones afectaron – como lo hacen aun ahora - los resultados de la política exterior.

⁷ La cursiva es nuestra

⁸ Artículo 274: “Los tratados que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, lo mismo que para la construcción de un nuevo Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, se someterán a plebiscito nacional.”

La amplia investigación realizada por Margaret Hermann, et. al. sobre quiénes toman decisiones en política exterior y, específicamente en este caso, sobre cómo la personalidad del líder influye directamente en este campo, resultan de gran utilidad para caracterizar la influencia que Omar Torrijos Herrera y Jimmy Carter tuvieron en la conclusión de esta difícil etapa de la relación de Panamá con Estados Unidos.

Las relaciones entre Estados Unidos y Panamá históricamente han sido muy cercanas y complejas y han girado, prácticamente desde sus inicios, alrededor del canal. Es por esta razón que el objetivo del siguiente capítulo es hacer una breve revisión de estas relaciones con el fin de contextualizar la relevancia de las negociaciones que condujeron a la firma de los Tratados Torrijos-Carter.

CAPITULO 2

LA HISTORIA DE UN CANAL (1846-1979)

Relación de Estados Unidos con la región de Panamá (1846 – 1903)

Las relaciones entre Estados Unidos y Panamá datan desde la época en que este territorio era parte de la Nueva Granada (Colombia). Oficialmente se inician las relaciones a través del *Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio*¹ firmado el 12 de diciembre de 1846. Este tratado fue propuesto por la Nueva Granada ante los varios intentos de separación que se habían dado por parte de Panamá² y hacía a Estados Unidos concesiones para viajes interoceánicos³ a través de Panamá a cambio de que garantizara, no sólo la neutralidad del Istmo, sino la soberanía de Nueva Granada sobre ese territorio y sus derechos como propietaria del mismo (Castillero Reyes, 1986: 117-8; McCullough, 2004:27).

En 1850 se inicia la construcción del primer ferrocarril transcontinental americano a través del Istmo de Panamá, siendo el principal detonante de esta construcción el incremento de viajeros que atravesaban diariamente el istmo a raíz del descubrimiento de las minas de oro en California en 1846. Este ferrocarril fue construido por una empresa privada estadounidense, mediante contrato firmado con el gobierno neogranadino⁴. El ferrocarril se terminó de construir en 1855. Durante la construcción de dicho ferrocarril y la etapa posterior, el gran número de viajeros que pasaba por este territorio generó una gran bonanza para los habitantes del istmo. Esto disminuiría más tarde a raíz de la construcción del ferrocarril transcontinental en

¹ Conocido también como el Tratado Mallarino Bidlack por los firmantes de ambas partes el Ministro de Relaciones Exteriores de Nueva Granada, Manuel María Mallarino y el Encargado de Negocios de Estados Unidos, Benjamín Bidlack.

² El primero liderado por el General José Domingo Espinar el 26 de septiembre de 1830, el segundo por el Coronel Juan Eligio Alzúru el 9 de julio de 1831 y el tercero y más exitoso dirigido por el General Tomás Herrera el 18 de noviembre de 1840. Este último duró 13 meses y logró reconocimiento internacional (Contraloría General de la República de Panamá - DEC, 2007:6).

³ “El gobierno de Nueva Granada garantiza al gobierno de los Estados Unidos el derecho de vía o tránsito a través del Istmo de Panamá, por cualquier medio de comunicación que ahora exista, o en el futuro pueda abrirse, estará franco y expedito para los ciudadanos, el gobierno de los Estados Unidos, productos manufacturados o mercancías” (citado por Fitzgerald, 2007: 27).

⁴ Contrato Stephen-Paredes

Estados Unidos, que reemplazaría, en gran medida, la ruta por Panamá (Combe, 2004: 13).

Un año después de terminada la construcción del ferrocarril, el 15 de abril de 1856, tuvo lugar un evento conocido como “el incidente de la tajada de sandía”, que constituye la primera intervención armada estadounidense en territorio panameño ya que provoca que los marines estadounidenses desembarcaran para ocupar la estación del ferrocarril de la ciudad de Panamá (Fitzgerald 2006: 33).

El estadounidense Jack Olivier decidió comprar al panameño José Manuel Luna una tajada de sandía, la cual comió y por la que luego se negó a pagar el precio de un real. Esto generó una gran riña entre panameños y estadounidenses que tuvo como resultado un saldo de dieciséis muertos y quince heridos estadounidenses y un muerto y trece heridos entre panameños y latinoamericanos que se unieron a la pelea (Castillero Reyes, 1986: 128-9). Ambos países se acusaron mutuamente emitiendo informes contradictorios a pesar de las declaraciones oficiales de representantes consulares en Panamá de Gran Bretaña, Francia y Ecuador, quienes apoyaban la posición de Nueva Granada y acusaban a los estadounidenses de agresores. No obstante, y de acuerdo al informe oficial del comisionado especial estadounidense, se llegó a la conclusión de que el gobierno de Nueva Granada era incapaz de mantener el orden y garantizar el libre tránsito, por lo que se recomendaba la ocupación inmediata del istmo. Esto se llevó a cabo el 19 de septiembre de 1856 cuando un destacamento de 160 soldados tomó posesión de la estación del ferrocarril por tres días, ocupación justificada por el tratado Mallarino-Bidlack. El asunto finalizó eventualmente con un acuerdo que estipulaba que Nueva Granada debía pagar una indemnización a Estados Unidos de \$412,394.00 (Fitzgerald, 2006: 33-5).

Así, aún antes de que Panamá fuera una república independiente y soberana, ya existía una presencia importante de intereses estadounidenses que eran causa frecuente de conflicto, generalmente en detrimento de la población local.

Construcción del canal francés

El interés por la construcción de un canal interoceánico a través del Istmo de Panamá data de la época de la colonia española con Carlos V. Sin embargo, no es hasta 1878 que se hace efectivo un proyecto al respecto, cuando Lucien Napoleón Bonaparte Wyse⁵, ingeniero y oficial de la marina francesa, firmó un contrato con el gobierno colombiano, que después sería transferido a la *Compagnie Universelle du Canal Interocéanique* (Compañía Universal del Canal Interoceánico) presidida por el arquitecto Fernando de Lesseps, constructor del Canal de Suez (Castillero Reyes, 1986: 140-1).

Dicho convenio concedía a los franceses derechos exclusivos para construir un canal interoceánico por Panamá y operarlo durante 99 años a partir de la culminación de la obra. El canal debía iniciar operaciones doce años después de la conformación de la compañía encargada de su construcción, aunque este plazo podría ser prorrogado a discreción del Presidente de la República. Dentro del convenio se estipulaba también la prohibición de traspasar los derechos a otro país sin el consentimiento del gobierno colombiano (Fitzgerald 2006: 36).

Varios factores influyeron en el fracaso del proyecto de De Lesseps, quien intentó emular su antiguo proyecto de Suez en Panamá, siendo las características de ambos lugares sustancialmente diferentes. Entre estos factores se puede señalar la fiebre amarilla, que diezmo a los trabajadores canaleros y que no fue controlada hasta mucho después, los constantes derrumbes y las malversaciones de fondos que los altos ejecutivos franceses realizaron (Fitzgerald 2006: 36).

En febrero de 1889 fue intervenida judicialmente la compañía. Sin embargo en diciembre de 1892 el gobierno colombiano, interesado en la culminación del proyecto, extendió el plazo por 10 años más a partir del 20 de octubre de 1894, siendo la fecha de culminación de la obra octubre de 1904. Al no haber superado los problemas en 1899 y

⁵ Hacia 1876 el gobierno francés lo envió al istmo de Panamá con la misión de explorar la zona del Darién en busca de una ruta para el Canal que comunicaría los dos océanos. Fernando Lesseps y él eran partidarios de construir el Canal por el istmo de Panamá. Ver Jaén (2002) y McCullough (2004).

viendo que el plazo se acercaba, sólo le quedaba a la compañía la alternativa de vender sus propiedades (Castillero Reyes 1964, 65-77).

En este período⁶, Estados Unidos mantuvo un interés en construir su propio canal a través del istmo centroamericano, pero en este caso el territorio escogido era Nicaragua. A raíz del fracaso de los franceses en Panamá, se estudió la posibilidad de obtener sus propiedades y la concesión que para la construcción del canal ellos tenían, así como de negociar el respectivo tratado con el gobierno colombiano.

El Senado estadounidense en su gran mayoría apoyaba la ruta por Nicaragua, considerándola más factible por ser una región más salubre, con menos complicaciones legales, conflictos políticos y de gran belleza. Sin embargo, el cabildeo realizado por los abogados y representantes del canal francés logro que, finalmente, la ruta por Panamá ganara la votación el 19 de junio de 1902 por 8 votos (42 contra 34) (McCullough, 2004: 267-285).

La ley Spooner, llamada así por el Senador que la propuso, John Spooner, expedida por el Congreso de los Estados Unidos el 26 de junio del mismo año, facultaba al Presidente de Estados Unidos para negociar la compra de dichas propiedades y realizar la negociación con Colombia y, de no conseguirlo, lo facultaba entonces para negociar ya sea con Costa Rica o Nicaragua para la construcción de un canal interoceánico que permitiera el paso entre el Océano Pacífico y el Mar Caribe (“House votes for the Panamá Canal” *New York Times*, 27 de Junio de 1902: 9; Rivera y Díaz, 1964 :8).

En 1903 concluyó la negociación del Tratado Herrán-Hay, tratado entre Estados Unidos y el gobierno colombiano referente a la construcción de un canal por Panamá, que incluía cláusulas menos lesivas que las que posteriormente Panamá aceptó, siendo ratificado sin enmiendas por el primero y rechazado por el Senado colombiano. Según el *New York Times*, Colombia buscaba mayores ganancias económicas, pero según Pedro Pablo Calvo, colombiano testigo de los acontecimientos, el rechazo se debió a la incompatibilidad del tratado con la constitución colombiana de la época (Calvo, 1913:

⁶ Durante la construcción del Canal francés (finales del S. XIX).

6). Independientemente de las razones del rechazo, éste precipitó una serie de acontecimientos que conllevaron a que Estados Unidos apoyara las aspiraciones separatistas de Panamá, a cambio de la firma del tratado, que fue negociado por parte de Panamá por Phillipe Bunau-Varilla, representante de la compañía francesa⁷. Este tratado fue redactado por el mismo Bunau-Varilla en tan sólo 14 horas y firmado en la residencia del Secretario de Estado Hay el 18 de noviembre de 1903 (Rivera y Díaz, 1964: 58-9).

Panamá, con el apoyo estadounidense, declaraba así su independencia el 3 de noviembre de 1903. El gobierno colombiano rechazó esta separación y se rehusó a reconocer al nuevo estado. Mediante decreto, incrementó su ejército con el propósito de intentar la reconquista de Panamá pero, el apoyo de la marina estadounidense a los panameños disuadió al gobierno colombiano, por lo que intentó entonces negociar con Washington la reintegración de Panamá a Colombia (Combe, 2004: 21-2).

Las reacciones de la comunidad internacional fueron, en diversos grados, de rechazo a la intervención estadounidense en la separación de Panamá de Colombia. Incluso dentro de Estados Unidos ciertas facciones rechazaron los acontecimientos. En Europa no tuvo mucha repercusión, pero en Latinoamérica se consideraban que el surgimiento de este nuevo estado era “el resultado de las ambiciones imperialistas de los estadounidenses”, ciertamente no ayudaba a cambiar esta opinión la frase que acuñó el presidente de Estados Unidos de la época Theodore Roosevelt “*I took Panama*” (Combe, 2004: 22-3).

Para mediados de 1904 la República de Panamá era ya reconocida por la mayoría de los países del mundo (Castillero Reyes, 1986:192-3).

Nacimiento de la República- Tratado Hay Bunau Varilla

Este tratado, conocido por el nombre de sus firmantes: John Hay y Phillipe Bunau-Varilla⁸, incluía mayores concesiones que el tratado rechazado por el senado colombiano (Castillero Reyes, 1964: 114-5), pero aún así fue ratificado por el gobierno

⁷ A raíz de esto se le conoce a este tratado en Panamá como “el tratado que ningún panameño firmó”.

⁸ Se conoce también como la Convención Istmica sobre el Canal de Panamá.

de la incipiente República, por temor a perder el apoyo estadounidense y, una vez más⁹, ser absorbida por Colombia.

Algunas de las diferencias entre ambos tratados son:

HERRÁN-HAY	HAY-BUNAU VARILLA
Concesión por período renovable de 99 años	Concesión a Perpetuidad
Zona de aprox. 6 millas (10km) de ancho	Zona de 10 millas de ancho
Ejercicio de jurisdicción en la zona del canal a través de tribunales mixtos colombo-americanos.	Ejercicio de la jurisdicción judicial y de la policía en la zona del canal por parte de tribunales y autoridades americanas exclusivamente.
Estipulación expresa de que los derechos y deberes concedidos no representarían ningún menoscabo de la soberanía colombiana sobre el territorio dentro de cuyos límites tales derechos habrían de ejercerse	No contiene estipulación alguna en este sentido.

(Fitzgerald, 2006: 59-60)

La mayor concesión que realizaba la “Convención del Canal de Panamá” era la cesión a perpetuidad a Estados Unidos, de una zona de 10 millas de ancho para la construcción y operación del canal (cinco millas de cada lado), así como la concesión a perpetuidad a Estados Unidos de los derechos, poder y autoridad dentro de esa zona, como si fuera el

⁹ Se hace referencia a los otros intentos separatistas que con mayor o menor grado de éxito se llevaron a cabo entre 1821 y 1903, algunos de los cuales se han mencionado anteriormente en la nota 2 de este capítulo.

soberano, de ese territorio con la expresa exclusión del ejercicio de ninguna soberanía, poder y autoridad por parte de la República de Panamá.¹⁰

El historiador Ernesto Castellero P. critica con pruebas la actuación de los primeros gobernantes de Panamá:

La imprevisión y desidia de algunos gobiernos que ha tenido la República de Panamá fueron permitiendo la constante exclusión de la Zona, como ocurrió, por ejemplo, cuando el mismo gobierno panameño tomó la inexplicable iniciativa de declarar cesante la jurisdicción, dentro de la Zona, de sus propias autoridades policiales, judiciales y administrativas el 1º de junio de 1904 (Castillero Pimentel, 1999: 205).

La ratificación de este tratado por parte del Senado estadounidense tuvo lugar después de aproximadamente dos meses de debates, en los cuales Senadores que habían defendido la ruta por Nicaragua como Hernando de Soto Money señalaron que “nunca hemos tenido una concesión tan extraordinaria en su naturaleza como ésta. De hecho, parece como si la hubiéramos escrito nosotros” (citado por Díaz Espino, 2003: 207).

Es importante aclarar en este punto que las aspiraciones separatistas de los panameños de la época tenían varios fundamentos y detonantes. La situación geográfica del istmo de Panamá y de su ciudad capital en relación con la capital del país, Bogotá, era un gran impedimento, pues los viajes debían ser en parte por tierra y en parte por barco y demoraban varios días, por lo que éste era un territorio abandonado por las autoridades centrales. Este abandono se tradujo en una gran pobreza de la población, especialmente de las ciudades de Panamá y Colón, que habían gozado en años anteriores de gran bonanza al ser lugar de paso, y que veían con esperanza la construcción de un canal interoceánico. La guerra civil entre liberales y conservadores (1899-1902) que asoló todo el país fue desastrosa para el istmo, único lugar donde el partido liberal triunfó, ya que en el resto de Colombia ganó el partido conservador. Aunado esto al rechazo del tratado Herrán-Hay, el cual los istmeños consideraban su última salvación económica, aunado al interés de los accionistas franceses de vender sus derechos y al interés estadounidense de construir un canal interoceánico por

¹⁰ Como se señala más ampliamente en los artículos 2 y 3 de la Convención del Canal de Panamá de 1903.

Centroamérica, podemos encontrar todos los elementos necesarios para el surgimiento de la nueva república.

De no ser por la intervención estadounidense, que tenía su propia agenda, las aspiraciones separatistas de los panameños no se hubieran concretado. De hecho, los barcos de guerra que patrullaban ambas costas panameñas (el *Atlanta*, el *Maine*, el *Mayflower*, el *Praire*, el *Boston*, el *Marblehead*, el *Concord* y el *Wyoming*) impidieron que una invasión colombiana anexara nuevamente al Departamento de Panamá (McCullough, 2004: 334-5).

Estados Unidos tenía un gran interés estratégico por la construcción de un canal interoceánico en la región pues, en esa época, el tránsito desde una de sus costas hacia la otra de equipamiento, materia prima, naves de guerra, entre otros, era muy largo al tener que realizar la travesía por el Cabo de Hornos. Al considerarse Latinoamérica como área de influencia estadounidense, no podían permitir que otro país construyera y controlara esa vía marítima, por lo que el fracaso del canal francés les dio la oportunidad de comprar esa concesión a los franceses por 40 millones de dólares (Combe, 2004: 24).

Al fracasar las negociaciones con Colombia, Estados Unidos aprovechó las pretensiones separatistas de los panameños y apoyó esa gesta a cambio de los derechos para la construcción y control a perpetuidad de la vía marítima. Esto causó grandes fricciones con el gobierno colombiano que no reconoció a la nueva República hasta 1914, mediante el tratado Thompson-Urrutia que, a cambio, le otorgaba el derecho de tránsito gratuito por el canal para su armada de guerra y el pago de 25 millones de pesos oro (Combe, 2004: 23). En este mismo tratado Estados Unidos y Colombia establecen los límites fronterizos colombianos con Panamá (Castillero Reyes, 1986: 245).

Etapas Revisionista

Se conoce con este nombre la etapa correspondiente al período 1904 - 1964 en el cual, a través de diferentes proyectos de tratados y tratados suscritos, se intentó modificar las condiciones de la Convención de 1903.

El primero de estos fue el Convenio Taft de 1904 que, entre otras cosas, establecía el Convenio Monetario entre Panamá y Estados Unidos. Este convenio, que entre otros temas regulaba concesiones en materia de impuestos, tendría una vigencia de 20 años, es decir, el período que se estimaba duraría la construcción del canal. En este convenio fue firmado por William Taft, secretario de Guerra de Estados Unidos, y Manuel Amador Guerrero, primer presidente de Panamá (Combe, 2004: 38).

La principal implicación de la aceptación de Panamá del Convenio Monetario de 1904 fue su economía dolarizada hasta la fecha, lo que le ha dado una mayor estabilidad económica que la que han tenido sus países vecinos, pero que, por otra parte vincula estrechamente la economía panameña a la estadounidense. El convenio, al ser solicitud de Estados Unidos, fue muy ventajoso para ambos países, por lo que los distintos gobiernos posteriores decidieron mantenerlo hasta mucho después de finalizada la construcción del canal

Cabe señalar que, desde el mismo momento de su firma, el tratado Hay-Bunau Varilla fue rechazado abiertamente por casi todo el país, ya que no tomaba en cuenta los “intereses vitales” de Panamá (Castillero Reyes, 1986:191). El 30 de noviembre de 1903, doce días después de la firma de la convención, el subsecretario de Relaciones Exteriores de Panamá, expuso por cable a su representante en Washington que “el tratado presenta algunos puntos cuya aclaratoria parece indispensable, para lo cual sería de desear una Convención adicional” (citado en Jaén Suárez 2002, 44-45). Este rechazo se iría incrementando con los años y a raíz de las intervenciones (diplomáticas o armadas, solicitadas o no) que Estados Unidos realizó amparado en la cláusula número VII de la Convención¹¹ y en el artículo número 136 de la Constitución de 1904.¹²

¹¹ “El mismo derecho y autoridad se concede a los Estados Unidos para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en los territorios y bahías adyacentes en caso de que la República de Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviere en capacidad de mantenerlo”. (Fitzgerald, 2002: 63)

¹² El artículo 136 de dicha Constitución señalaba que “ El gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, en cualquier punto de la República de Panamá, para establecer la paz pública y el orden constitucional si hubiera sido turbado, en el caso de que por virtud de tratado público aquella nación asumieren o hubiese asumido la obligación de esta República” (Fitzgerald, 2002: 61)

Como ya se mencionó, desde su nacimiento como república, las relaciones de Panamá con Estados Unidos estuvieron marcadas por un fuerte intervencionismo de éste último. Para ilustrar, basta referirnos a algunos de los casos más sobresalientes:

- En 1915 en época de carnavales y semana santa en las ciudades de Panamá y Colón se producen choques entre panameños y soldados estadounidenses y el gobierno de ese país exige el desarme de la Policía Nacional bajo la amenaza de ocupar militarmente ambas ciudades. El gobierno panameño cumplió con ese requerimiento bajo protesta por la violación de su soberanía.
- En julio de 1918 el ejército estadounidense ocupó las provincias de Chiriquí y Veraguas con el pretexto de ayudar a las autoridades locales a mantener el orden y proteger a los ciudadanos estadounidenses residentes en esos lugares por los conflictos fronterizos de límites con Costa Rica. La ocupación militar en Veraguas duró una semana, pero a pesar de las protestas la de Chiriquí (provincia fronteriza con Costa Rica) duró 2 años.
- En 1921 el gobierno estadounidense obligó a gobierno panameño a aceptar el fallo White que estableció los límites con Costa Rica, perdiendo Panamá el territorio conocido como la región de Coto (Fitzgerald, 2006:65-66).
- El 12 de octubre de 1925 el Gobierno Nacional solicitó la intervención de las fuerzas armadas de los Estados Unidos acantonadas en la Zona del Canal para que ayudaran a la policía nacional a reprimir el levantamiento ciudadano resultante de la ley 28 de febrero de 1925 por lo que se elevaban los cánones de arrendamiento de las viviendas de alquiler. Este enfrentamiento dejó como resultado cuatro muertos panameños. Finalmente el gobierno de la época, a través de una nota del 30 de octubre de ese año procedente de la Cancillería, agradeció la colaboración de las tropas estadounidenses para cumplir “la delicada labor que les fue encomendada”, y la “excelente armonía que reinó entre ellos y las autoridades locales” (Combe, 2004: 39-40).

Éstas no fueron las únicas intervenciones realizadas, pero sí las más graves dentro de este período. Su principal relevancia, dentro de este trabajo, es que demuestran la

aceptación, pasividad y hasta dependencia, que los primeros gobernantes de la república tenían de Estados Unidos, del gobierno estadounidense y de las fuerzas y autoridades establecidas en la Zona del Canal.

Como resultado de estas intervenciones y los subsiguientes reclamos por parte de los gobiernos panameños de turno, se logró negociar ciertos acuerdos o convenios que trataron de calmar los ánimos panameños con diversos resultados, usualmente a corto plazo. En este período los acuerdos trataban principalmente el tema del pago que Estados Unidos hacía a Panamá por concepto del territorio que ocupaba para el funcionamiento del canal. Ha trascendido en la historia la frase “ni millones ni limosnas, queremos justicia”, pronunciada por el Presidente panameño José Antonio Remón Cantera cuando iniciaba en 1953 las negociaciones con Estados Unidos para un nuevo tratado que revisara los pagos a Panamá (Ortega. 1989:53).

En 1934 el presidente Franklin Delano Roosevelt visitó Panamá y el entonces presidente panameño, Harmodio Arias, aprovechó la ocasión para concertar la negociación de un nuevo tratado, que sería conocido como “Tratado General de Paz y Cooperación” o “Tratado Arias-Roosevelt”. que mejorara las condiciones económicas del país y que realizara las reformas necesarias al tratado de 1903. El principal logro de este tratado fue la eliminación del artículo 1 de la Convención de 1903, donde se establecía que Estados Unidos garantizaba la independencia de la República de Panamá, así como la eliminación de la cláusula que permitía la intervención estadounidense para restablecer la paz y el orden en Panamá (Fitzgerald 2006, 87-91). Esto era un avance en el tema de la soberanía panameña, pues se determinaba que Panamá ya no requería la garantía estadounidense para ser un país independiente, ni necesitaba su ayuda para mantener la paz dentro de su territorio.

El Tratado General de Paz y Cooperación fue ratificado por la Asamblea Nacional en diciembre de 1936 y por el Senado estadounidense tres años después, debido a por la resistencia que manifestaban los sectores militares de Estados Unidos (Jaén Suárez 2002, 54-5).

A pesar de que con el Tratado Arias-Roosevelt se habían logrado algunos avances y modificaciones del tratado de 1903, aquellos todavía no eran los suficientes para evitar la inconformidad de los panameños, quienes, cada vez, exigían con más fuerza y con mayores demostraciones la devolución de la soberanía sobre todo su territorio.

La inconformidad fue en aumento y ya para finales de la década del cincuenta, y después de la nacionalización del Canal de Suez, se incrementaron las manifestaciones nacionalistas como quedó demostrado en 1958 con el episodio conocido como “la siembra de banderas”, en el que un grupo de estudiantes universitarios sembró 75 banderas panameñas en la Zona del Canal como medida de protesta y reclamando la realización de un nuevo tratado. Éste fue un movimiento, hasta ese entonces, aún limitado a una creciente clase media más bien profesional, intelectuales y estudiantes (Jaén, 2002, 86).

Estas manifestaciones pacíficas obtuvieron cierto grado de éxito, ya que en diciembre de 1959 el presidente Dwight Eisenhower reconoció oficialmente la soberanía titular de Panamá sobre el territorio de la Zonal de Canal y dispuso que la bandera panameña fuera izada en ciertos sitios de la zona junto a la estadounidense como símbolo de soberanía (Fitzgerald 2006, 124-126).

No obstante, el gobierno de la Zona del Canal y los habitantes de la misma no acataron esta disposición, por lo que se tuvo lugar el que sería el mayor enfrentamiento hasta entonces entre panameños y estadounidenses. Los eventos se inician el 9 de enero de 1964.

De acuerdo con la disposición de Eisenhower, uno de los edificios en que debían izarse ambas banderas era la escuela superior de Balboa, pero los estudiantes “zoneitas” de la misma se negaron a cumplir el acuerdo que, para ese entonces, ya era también apoyado por el gobernador de la Zona del Canal. El 9 de enero a las 5 de la tarde 200 estudiantes del Instituto Nacional¹³ se dirigieron a la Zona con la bandera de gala de la institución y solicitaron autorización para ingresar, izar la bandera y cantar el himno

¹³ Escuela secundaria pública que se encuentra en lo que eran los linderos de la antigua Zona del Canal.

nacional. Las autoridades policiales permitieron el ingreso a una comitiva de cinco estudiantes, pero cuando estos empezaron a entonar el himno, fueron atacados por estudiantes estadounidenses, quienes les arrancaron la bandera, la misma que fue pisoteada y destruida. Las autoridades civiles y militares echaron a los estudiantes panameños de la Zona del Canal (Escobar, 2006:140-144).

La noticia de lo acaecido se propagó rápidamente causando la indignación de los panameños, quienes se acercaron a la avenida 4 de julio¹⁴ que en ese entonces marcaba el límite de la Zona del Canal. Se produjo entonces la represión violenta por parte de los policías, los civiles y el ejército estadounidense, que colocó, incluso, tanques a lo largo de la cerca que delimitaba la Zona del Canal. Los conflictos continuaron durante los dos días siguientes, dejando un saldo de 21 panameños muertos y más de 500 heridos. La presión de la situación obligó al presidente Chiari a romper relaciones diplomáticas con Estados Unidos y a declarar que las mismas no serán restablecidas a menos que el gobierno estadounidense se comprometiera a negociar un nuevo tratado que derogara definitivamente a la Convención de 1903 (Jaén, 2002: 125-135). El 9 de enero, es considerado desde entonces, como día de duelo nacional.

La Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁵ y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no se pronunciaron efectivamente en contra de esta agresión;

Sin embargo, fuera de estas organizaciones, en el ámbito internacional, la nación y el gobierno de Panamá recibieron la solidaridad mundial [...] lo cual también fue aprovechado por China Popular y la U. R. S. S. para, en medio de la Guerra Fría, acusar al gobierno de los EE. UU. de violar los derechos soberanos de los pueblos débiles (Combe, 2004: 56).

El 3 de abril de 1964 Panamá y Estados Unidos firmaron la declaración Moreno-Bunker, en la cual restablecieron las relaciones diplomáticas y acordaron designar embajadores especiales para concertar un convenio justo y equitativo que eliminara las

¹⁴ Actualmente se le conoce como Avenida de los Mártires.

¹⁵ En este período se populariza en Panamá la consigna “Con la OEA o sin la OEA ganaremos la pelea” por la actitud ambivalente de este organismo internacional (Ortega, 1989: 60)

causas de conflicto entre los dos países.¹⁶ Es importante señalar que en este punto al gobierno panameño le interesaba abrogar el tratado de 1903 mientras que el interés estadounidense era meramente revisarlo (Jaén Suárez 2002, 149-152).

Un año después, el 9 de septiembre de 1965 los presidentes de ambos países, Marco Robles y Lyndon B. Johnson, firmaron la declaración que lleva sus nombres, por la cual los gobiernos de Panamá y de Estados Unidos acordaron negociar un nuevo tratado que sustituyera el de 1903; un acuerdo relativo a bases militares y status de fuerzas armadas (SOFA por sus siglas en inglés) y un tratado según el cual pudiera construirse por Panamá un canal a nivel del mar (Department of State, s/f).

Tratado Robles-Johnson

A raíz de la Declaración Robles-Johnson se presentan en 1967 tres proyectos de tratados, uno sobre el actual tratado a esclusas, otro sobre la construcción de un canal a nivel y un tercero sobre la defensa del Canal de Panamá (Ortega 1989, 63).

El proyecto sobre el canal a esclusas contemplaba en sus cláusulas principales la derogación del tratado de 1903, junto con las revisiones de 1936 y 1955, así como la existencia de una Administración Conjunta para operar el canal. Además, se aumentaban los ingresos que recibía Panamá en concepto de peajes y eliminaba la cláusula de perpetuidad señalando como fecha de entrega del Canal a Panamá el año 2067 (Ortega, 1989: 64-65).

El segundo proyecto de tratado contemplaba la construcción de un canal a nivel del mar por parte de Estados Unidos, pero la soberanía sobre las tierras y las aguas requeridas para dicha construcción sería de Panamá. Asimismo, Panamá podría supervisar los métodos de excavación a utilizar y tendría la última palabra en cuanto a las medidas necesarias, especialmente si se realizaba con medios nucleares. La vigencia de la concesión no podría sobrepasar el año 2067 (Ortega, 1989: 65).

¹⁶ Este texto es un parafraseo de la declaración original que en ningún punto hace ninguna mención al canal ni a la negociación de un nuevo Tratado respecto al mismo.

Finalmente, el proyecto sobre la “defensa del canal” terminaba cinco años después de que terminara el tratado del canal a nivel o el del canal a esclusas (lo que ocurriera primero). También establecía la acción conjunta de ambos países determinando áreas para el acantonamiento de las fuerzas militares estadounidenses (Ortega, 1989: 65-6).

Son varios los factores que influyeron para que, eventualmente, en 1970 fueran rechazados estos proyectos de tratados. Entre los factores que se pueden mencionar están las situaciones internas de ambos países que no estaban listos para alcanzar un acuerdo. En Panamá se llevó a cabo un debate doble, uno público, en la prensa, y otro oficial, en el Consejo Nacional de Relaciones Exteriores. Diversos miembros de la sociedad civil estudiaron estos tratados. Entre ellos el Colegio Nacional de Abogados que encontró que muchos artículos eran confusos y que se prestaban a interpretaciones que podrían ser dañinas para Panamá y, concluyendo en que “los proyectos de tratados conducen a la perpetuidad del colonialismo existente en la Zona del Canal y otorgan nuevas concesiones a Estados Unidos, en detrimento de la soberanía y de la integridad territorial de la nación panameña” (Colegio Nacional de abogados citado por Jaén, 2002: 330). La Comisión designada por la Universidad Nacional de Panamá llega, poco tiempo después, a una conclusión similar. Este asunto se convirtió entonces en el tema central de la campaña para las elecciones generales de mayo de 1968 (Jaén, 2002: 325-332).

Tratado Torrijos-Carter

A partir del rechazo definitivo de los proyectos de Tratados Robles-Johnson, el nuevo gobierno panameño¹⁷ decide iniciar negociaciones para concretar un tratado que cumpliera con sus expectativas. Estas negociaciones inician en junio de 1971 (Ortega, 1989:73).

Estas primeras negociaciones no dan el resultado esperado por Panamá, pues todavía entonces se trata este tema en el estricto plano binacional, donde Panamá no cuenta con la suficiente fuerza para lograr los términos que propone y la oferta

¹⁷ La forma en que se dan los cambios en el gobierno panameño y surge la figura de Torrijos dirigiendo al país será revisada brevemente en el próximo capítulo.

estadounidense sigue siendo inaceptable, ya que en este punto es dónde se da un giro a las negociaciones buscando el apoyo internacional, en un principio de los países vecinos como Colombia, Venezuela y Costa Rica, cuyos presidentes simpatizaban con la causa panameña. También se buscó apoyo en los congresos internacionales y se elevó el tema a foros como la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, así como a los países miembros del Movimiento de No Alineados (NOAL).

Para los presidentes estadounidenses, tradicionalmente, las negociaciones con Panamá sobre un nuevo tratado nunca fueron prioritarias. No es hasta septiembre de 1969, nueve meses después de iniciado su primer período presidencial, que Richard Nixon autoriza un estudio de opciones diplomáticas para las negociaciones del Canal de Panamá y otro al Departamento de Defensa sobre cómo asegurar la defensa del mismo (Kissinger, 1999: 112-3).

Un ejemplo de la falta de compromiso del presidente Nixon en concretar las negociaciones es que en junio de 1970 toma una decisión que obstaculizaría significativamente las negociaciones al menos por los dos años siguientes: el día 5 de ese mes emite el Memorando de Seguridad Nacional 64, mediante el cual tomaba decisiones cruciales para la negociación con Panamá. Entre los puntos más importantes y conflictivos de dicho memorando se pueden señalar: que las negociaciones formales no deberían iniciar, de preferencia, antes de inicios de 1971 (después de efectuadas las elecciones senatoriales de 1970); que no eran negociables el control efectivo de Estados Unidos de la operación y defensa del canal y la continuación de dicho control por un largo período de tiempo, de preferencia con final abierto. Esta decisión del presidente Nixon era desconocida para los panameños quienes estaban preparando el rechazo formal y definitivo de los tratados de 1967, que no servían, en su opinión, ni como base para iniciar nuevas negociaciones (Jaén, 2005: 78-80).

El resultado inmediato y tangible de los retrasos en las negociaciones y del apoyo internacional que Panamá logró, es la realización en marzo de 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU en Panamá. En ese momento este país era miembro no permanente del mismo en representación de América Latina. Entre las particularidades

históricas de esta reunión cabe señalar que era la segunda vez que se realizaba este tipo de reuniones fuera de la sede en New York, la primera había sido en febrero de 1972 en Etiopía, y que el tema central de la misma fue el problema de las negociaciones del Canal de Panamá (Fitzgerald, 2006:140-141).

En preparación de esta reunión del Consejo de Seguridad en Panamá, los Estados Unidos preparan una *Aide Mémoire* a todas sus embajadas en Latinoamérica en cual explicaban su punto de vista y la historia resumida de las negociaciones. El propósito de este documento era que sus misiones diplomáticas tuvieran la información para tratar el tema en la región, que por la cobertura mediática y el “peregrinaje internacional de Torrijos” estaba anuente del caso de Panamá y mayormente apoyó su reclamación (Archivo RREE, Tomo III).

La propuesta de resolución sobre el tema específico del Canal, para que Estados Unidos devolviera esos territorios y el manejo de la vía, fue vetada por Estados Unidos¹⁸, Inglaterra se abstuvo pero los otros miembros del Consejo votaron a favor. Posteriormente se aprobaría el 21 de marzo la resolución 303¹⁹ en términos mucho más generales y sin mencionar países ni casos específicos, pero asiendo referencia a la “soberanía de los países sobre sus recursos naturales”, lo cual se relacionaba con el caso de Panamá, ya que su postura sobre el tema siempre fue que su principal recurso natural es su posición geográfica.

Este logro de la diplomacia panameña tuvo una repercusión positiva en el avance de las negociaciones, siendo la mayor prueba de esto la Resolución Tack-Kissinger²⁰ de 1974 dónde se acuerdan los 8 puntos clave que serían la base para las negociaciones futuras que terminarían en los tratados Torrijos-Carter (Jaén, 2005: 249-287). Lo más importante de esta declaración es que se acepta anular la Convención de 1903 y todas sus enmiendas, eliminar el término “perpetuidad” y la terminación de la jurisdicción de Estados Unidos en el territorio panameño.

¹⁸ Era la tercera vez que Estados Unidos ejercía el veto y la primera vez que lo hacía contra un país de América Latina.

¹⁹ El texto completo de la resolución se encuentre en el anexo 1

²⁰ Anexo 2

En gran medida por los problemas internos y externos de Estados Unidos, además de las discrepancias entre los militares estadounidenses y los diplomáticos panameños se vieron estancadas las negociaciones. Estas no serían retomadas hasta después de las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 1976 (El País, *No habrá acuerdo hasta las elecciones presidenciales USA*. 5 de mayo de 1976).

En agosto de 1974, y a raíz del escándalo interno de Watergate²¹, el presidente Nixon renuncia asumiendo la presidencia de Estados Unidos el vicepresidente Gerald Ford, quién sería el tercer presidente estadounidense en estar involucrado en las negociaciones con Panamá desde 1964.

Inmediatamente el Secretario de Estado de Estados Unidos, Henri Kissinger, envía un mensaje urgente al canciller panameño para asegurarle que esta transición no afectaría las negociaciones y le confirmaba que la pronta finalización de dicho tratado era una de sus prioridades (Jaén, 2005: 302-3). Pero a nivel interno, Kissinger señala en una reunión ultra secreta del Consejo de Seguridad Nacional que “los ocho principios son solo trivialidades deliberadamente hechas adrede para satisfacer a ambas partes” (Jaén, 2005: 288). Esto es sólo una demostración más de la falta de compromiso real de concluir negociaciones por parte del gobierno estadounidense, que la pronta resolución de este tema no era algo prioritario y que sólo buscaban apaciguar los ánimos panameños para seguir dilatando las negociaciones formales.

El mismo Kissinger señala en sus memorias que era muy real la posibilidad que no se concluyeran las negociaciones en 1975 y de ser así, no se completarían hasta después de las próximas elecciones presidenciales de 1976 (Kissinger, 1999: 716). Lo que llegaría a cumplirse. De hecho, las negociaciones sobre el Canal de Panamá fueron tema central de las elecciones presidenciales estadounidenses de 1976, tanto para republicanos como demócratas.

Después de las elecciones de noviembre de 1976 en Estados Unidos en las que Jimmy Carter resulta vencedor, son finalmente reanudadas las negociaciones el 14 de febrero de 1977 (Fitzgerald, 2006:148-149). Tomando en cuenta que los Tratados

²¹ Ver Woodward y Bernstein (1974) y Emery (1995) .

fueron firmados el 7 de septiembre de 1977, se puede considerar que los cambios acaecidos en ambos países fueron clave para llevar las negociaciones a feliz término en menos de 7 meses²².

Los equipos negociadores adoptan la fórmula de realizar dos tratados independientes que en su conjunto se conocen como Tratados Torrijos-Carter, pero en estricto sentido son el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado sobre la neutralidad permanente del Canal de Panamá. El primero que pone fin al tratado de 1903, que elimina la Zona del canal desde el momento de entrada en vigencia y que pone fin al manejo estadounidense del Canal de Panamá y la permanencia de las bases militares en Istmo el 31 de diciembre de 1999 a medio día. El segundo tratado es concerniente a la neutralidad permanente del canal a partir del año 2000 que deja a Panamá bajo el paraguas protector del Pentágono pero, como el mismo Omar Torrijos señalaba, ya medio mundo se encontraba bajo ese paraguas (Madrid, 3 de octubre de 1977).

En Panamá el proceso de ratificación se realizó de acuerdo a lo contemplado en la constitución política de 1972 que incluía una consulta popular mediante referendo. El pueblo panameño aprobó, por dos tercios, estos tratados el 23 de octubre de 1977 (Ortega, 1989:79).

El proceso de ratificación por parte del Senado estadounidense fue un proceso complicado que incluyó enmiendas al tratado de neutralidad que no fueron consultadas ni aprobadas por el pueblo panameño, como establece la constitución. Las enmiendas a este tratado fueron finalmente aprobadas por la Cancillería panameña, ya que si no lo hacía el Senado de Estados Unidos no aprobaría el Tratado del Canal. El anuncio oficial de la ratificación fue efectuado el 18 de abril de 1978. El canje de instrumentos de ratificación se efectuó en Panamá el 16 de junio de ese mismo año y dichos tratados entraron en vigencia el 1 de octubre de 1979 (Fitzgerald, 2006:73-76).

A partir de esta entrada en vigencia cambió todo lo relacionado con el Canal de Panamá. Estados Unidos empezó a revertir al control panameño ciertos sectores de

²² Sobre todo si tomamos en cuenta que la decisión de negociar un nuevo tratado se tomó en 1964 y que tomó en total 13 años llegar a un acuerdo aceptable para ambas partes.

acuerdo a un cronograma detallado establecido consensuadamente por ambas partes. De la misma forma la administración del canal se volvió mixta, siendo nombrado un sub-administrador panameño hasta 1989, ya que a partir de 1990 la administración sería panameña y la sub-administración estadounidense hasta el fin del tratado en 1999. Este calendario de “traspaso” de propiedades y responsabilidades demostró ser muy inteligente, aunque fuera muy criticado en su momento debido a que en Panamá se consideraba que el período de transición era muy largo. A partir del año 2000 el Canal ha estado mejor que nunca aumentando sus ingresos y el tráfico a través del mismo, a la vez que han disminuido los tiempos de espera para el cruce y la cantidad de accidentes en su operación (Oppenheimer, 2006).

Conclusiones

En este capítulo se ha tratado de plasmar brevemente las complejas relaciones en que se han visto envueltos Panamá y Estados Unidos, aún antes de que Panamá fuera un país independiente.

Es innegable que la historia de Panamá, como país independiente, está íntimamente ligada, desde su concepción, al Canal de Panamá. Es en gran medida por esta razón que sus relaciones con Estados Unidos se convirtieron a lo largo de todo el siglo XX en las más importantes relaciones bilaterales.

Las constantes intromisiones estadounidenses, armadas o no, solicitadas o no, en los asuntos internos de Panamá fueron desde un inicio causa de descontento en la población y llegaron a un punto de clímax el 9 de enero de 1964, demandando acciones impostergables por parte del gobierno panameño.

Los intentos por encontrar una solución negociada a los conflictos que representaba la Zona del Canal, “un gobierno dentro de otro gobierno” (Lakas citado por Jorden, 2004:170), duraron más de diez años. No fue sino hasta 1977 cuando se logró conjugar los elementos para que dichas negociaciones finalizaran satisfactoriamente.

En los siguientes capítulos veremos el camino recorrido por ambos países durante esos años que impactaron para que, el 7 de septiembre de 1977, se firmaran los tratados Torrijos-Carter.

En primer lugar analizaremos la figura de Omar Torrijos, como jefe de gobierno de Panamá, según las características que se han detallado anteriormente y cómo su estilo de liderazgo influyó para concretar la firma de los tratados. Finalmente realizaremos el mismo análisis con el presidente Jimmy Carter.

CAPITULO 3

David contra Goliat

En los capítulos anteriores se pasó revista a las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, especialmente en los temas relacionados con el canal. Se examinaron, además, las herramientas teóricas que utilizaremos en el presente capítulo para analizar la situación desde el punto de vista de Panamá.

Para entender la política exterior de Panamá con respecto al canal tenemos que revisar el contexto externo e interno del país en las décadas de los sesenta y setenta, que es cuando se llevan a cabo las negociaciones para los nuevos tratados.

A nivel internacional se sentían las tensiones provocadas por la “guerra fría”, en tanto el triunfo de la revolución cubana en 1959 fue un incentivo para los procesos que tendrían lugar en varios países de Latinoamérica, como el golpe de estado del 11 de octubre de 1968 en Panamá.

Estructura

En el primer capítulo vimos que Christopher Hill define estructura como el conjunto de factores que conforman los múltiples espacios en que operan los agentes, y dan forma a las elecciones de los mismos, estableciendo límites y determinando la naturaleza de los problemas que ocurren dentro de ella (Hill, 2003: 26). Esta definición puede ser aplicada tanto al ámbito externo (internacional), como al interno de los países.

Ámbito internacional

Como ya mencionamos, las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter se llevaron a cabo dentro del contexto internacional de la guerra fría. Las dos potencias dominantes, Estados Unidos y la Unión Soviética, se disputaban las alianzas de los países de la región. El triunfo de la revolución cubana el 1 de enero de 1959 fue una inspiración para los

convulsionados países de Latinoamérica, además de un foco constante de preocupación, por su influencia, para Estados Unidos, que consideraba a la región como su patio trasero.

Las décadas de los sesenta y setenta del s. XX fueron muy complicadas en Latinoamérica, ya que muchos países de la región sufrieron procesos revolucionarios con mayor o menor grado de éxito y llegaron a tener gobiernos con influencias socialistas como el de Allende en Chile o los sandinistas en Nicaragua. Era de esperarse que el golpe militar en Panamá, la animosidad contra Estados Unidos por el tema del canal, aunada a la gran amistad personal que unía en ese momento al General Omar Torrijos y a líder de la revolución cubana, Fidel Castro, fuera una fuente constante de preocupación para el gobierno estadounidense.

Durante este período surge el Movimiento de Países No Alineados (NOAL) fundado por el Mariscal Josip Broz “Tito” de Yugoslavia, Jawaharlal Nehru de la India, Achmed Sukarno de Indonesia y Gamal Abdel Nasser de Egipto que buscaba aliar a un grupo de países en desarrollo que no querían, como el nombre del movimiento señala, alinearse a ninguna de las dos super potencias. Sin embargo, este no era su único objetivo, sino que también apoyaba la lucha contra el imperialismo y el neo colonialismo (Movimiento de Países No Alineados, s/f). ésta fue una plataforma importante para Panamá en su lucha de reivindicación. En 1975 Panamá solicitó su ingreso a este movimiento y durante la V Cumbre llevada a cabo en Sri Lanka fue aceptado como miembro activo (Fitzgerald, 2004: 69).

La importancia para Panamá de pertenecer a esta organización no radicaba únicamente en una manifestación pública de su tendencia política, ni en el apoyo de figuras como el Mariscal Tito, aunque estos aspectos fueron sin duda importantes. Otro factor valioso de pertenecer a este movimiento fue el contacto directo que se tuvo con muchos países de Asia y de África ante los cuales Panamá no tenía representación diplomática y que, como ex colonias, se identificaban con la causa panameña anticolonialista (Ozores, 2010, entrevista).

La Guerra Fría fue un período que no implicó mayores complicaciones para Panamá, país que se identificaba con los Estados Unidos y del que, por el convenio monetario de 1904, dependía su economía. Como ya vimos¹, este convenio se firmó a solicitud del gobierno estadounidense con el fin de que la nueva República, en vez de acuñar moneda propia, permitiera la libre circulación del “*dollar* de oro de los Estados Unidos de América y sus múltiples” por su valor nominal “como equivalente de un peso de oro de la República de Panamá” (Convenio Monetario, 1962). El objetivo principal para Estados Unidos de realizar este acuerdo fue facilitar el pago del salario de los obreros y empleados de la construcción del Canal de Panamá.

Específicamente, tener el canal en Panamá, como propiedad de Estados Unidos, podría considerarse como un factor de riesgo, no sólo para la infraestructura física del canal, sino para las poblaciones aledañas. El canal le daba a Estados Unidos una gran facilidad para movilizar a su armada de un océano a otro y era considerado un recurso estratégico, pero con el desarrollo de los armamentos nucleares se había convertido en un blanco fácil y accesible. La administración estadounidense del mismo era más bien lo que lo ponía el peligro, al menos ésa era la postura que el gobierno panameño sostenía y por lo que apostaba a que sólo la neutralidad del canal y una administración panameña lo mantendría a salvo de represalias. Además, como el informe de la Comisión de relaciones entre Estados Unidos y América Latina señalaba, el canal era útil a los intereses de Estados Unidos, pero ya no era vital (LaFeber, 1989: 151-2).

Finalmente, otro factor que incide en la estructura internacional durante el período de las negociaciones es que Panamá y Estados Unidos eran ambos miembros de organismos internacionales y regionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Además, eran firmantes de varios convenios y convenciones multilaterales referentes a diferentes aspectos del derecho internacional, tales como la de no intervención en los asuntos internos de otros estados y la declaración universal de derechos humanos. Ambos organismos jugaron papeles destacados en la

¹ Ver página 41 de este trabajo.

resolución de estas negociaciones, aunque de distinta manera, lo cual será revisado posteriormente.

Estructura política interna

Panamá es una república constitucional unitaria, cuya Constitución política representa la ley suprema y rige las interacciones entre los tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Políticamente está dividida en nueve provincias, que, a su vez, se dividen en municipios y estos en corregimientos.

En este punto considero importante hacer un pequeño recuento histórico sobre la situación política interna de Panamá desde sus inicios como nación independiente, esto ayudará a entender de mejor manera como llega Omar Torrijos a dirigir el país.

Desde 1903 el poder político era una expresión directa de la burguesía comercial y de los sectores que les eran subordinados. Aproximadamente en 1923 empieza la clase media (o pequeña burguesía) a crear su propia asociación política independiente: Acción Comunal. Estaba formada principalmente por profesionales como ingenieros, odontólogos, abogados, médicos, periodistas, entre otros. En 1924 se crea el Sindicato General de Trabajadores. Estas dos corrientes se oponen al poder de la oligarquía (Soler, 1980: 31-32). Estos grupos continuaron oponiéndose a la sucesión de gobiernos oligárquicos que en gran medida gobernaron en Panamá hasta 1968.

En 1968 ganó las elecciones por tercera vez Arnulfo Arias Madrid², representante de esta clase privilegiada, quien al subir al poder emprendió la persecución de la alta oficialidad de la Guardia Nacional cuyo escalafón se había comprometido a respetar. Su conducta autoritaria y dictatorial le granjeó la oposición de los partidos que lo apoyaron durante la campaña. Impuso una dictadura civil disponiendo arbitrariamente de las

² Arnulfo Arias Madrid fue presidente de Panamá en tres ocasiones (1940, 1949 y 1968), pero nunca terminó sus periodos presidenciales. Su hermano Harmodio también fue presidente de Panamá (1932-1936). Más información sobre la historia política de Panamá se puede encontrar en los libros de Castellero Reyes (1986) y Soler (1980).

posiciones en la Asamblea Nacional de los partidos de su alianza, sin respetar los resultados electorales. Este comportamiento llevó a sectores importantes de la industria y la banca al punto del colapso (Escobar, 2008: 57-8).

Sus acciones fueron rechazadas por la población, lo que provocó que el 11 de octubre de 1968³ se llevara a cabo un golpe de estado por parte de los miembros de la misma Guardia Nacional. Los principales actores en este golpe de estado fueron el mayor Boris Martínez Salazar y el teniente coronel Omar Torrijos Herrera, líderes de la Guardia Nacional después de la renuncia del comandante en jefe, general Bolívar Vallarino (Jaén, 2005:35-38).

Este golpe tomó por sorpresa al gobierno estadounidense, de hecho, el embajador de Estados Unidos en Panamá y altos oficiales de la Zona del Canal no se encontraban en Panamá el 11 de octubre y se creía que Arias tenía todo bajo su control (LaFeber, 1989:123).

Se instaló entonces en la Presidencia de la República una Junta Provisional de Gobierno bajo la presidencia de los coroneles José María Pinilla Fábrega y Bolívar Urrutia (Castillero Reyes, 1986: 275). Se conformó rápidamente un gabinete con un único representante del sector de la izquierda en el Ministerio de la Presidencia. El 12 de octubre se disolvió la Asamblea Nacional y se puso fin al sistema de partidos político en el país hasta 1978 (Jaén, 2005:38-42; Castillero Reyes, 1986: 276).

El nuevo gobierno provisional estuvo rápidamente dividido en dos tendencias. La primera, dirigida por el ahora teniente coronel Boris Martínez, de moralistas duros que querían cambiar todo a sangre y fuego, y la segunda, dirigida por el ahora coronel y Comandante en jefe de la Guardia Nacional Omar Torrijos Herrera⁴, que deseaban transformaciones importantes, más negociadas, pero no por eso menos nacionalistas (Jaén, 2005: 50-1; Escobar: 2006: 76).

³ Había sido posesionado como Presidente el 1 de octubre de ese año, siendo su tercer mandato el más corto, sólo 11 días.

⁴ El 25 de noviembre de 1968 fue designado en este cargo.

Eventualmente, a finales de febrero del año siguiente, se solucionó este conflicto interno al ser expulsado Boris Martínez del mando en el Estado Mayor y desterrado por el coronel Torrijos (Escobar, 2006: 84). Esto fue visto de buena gana por Estados Unidos y como Walter LaFeber afirmó “se rumoraba en Panamá que la Central de Inteligencia Americana ayudó a Torrijos a desprenderse de Martínez” (LaFeber, 1989: 127).

Posteriormente, el 14 y 15 de diciembre 1969, sus más cercanos colaboradores efectuaron un golpe contra el propio Torrijos mientras se encontraba en un viaje privado en México. No obstante, con el apoyo del mayor Manuel Antonio Noriega⁵, jefe de la quinta zona militar fronteriza con Costa Rica, Torrijos ingresó al país en una avioneta que aterrizó en la ciudad de David (capital de la provincia de Chiriquí, fronteriza con Costa Rica) el 16 de noviembre desde donde hizo un viaje triunfal por carretera hacia la capital del país, sumando adeptos por el camino. Finalmente, el 17 de diciembre, Torrijos se ratificó como Comandante de la Guardia Nacional y como dirigente absoluto del país, contando con un masivo apoyo popular (Escobar, 2007:94-116).

Todos estos eventos tienen una gran relevancia en los hechos posteriores ya que consolidaron a Torrijos al frente del país, contando con un gran apoyo popular, principalmente de las clases medias y bajas. Además se elevó al cargo de presidente de la Junta Provisional de Gobierno a un civil, Demetrio Basilio Lakas, quien fungiría como Presidente de Panamá hasta 1978⁶. Se reordenó el Estado Mayor y los altos mandos de la Guardia Nacional. Otra importante consecuencia de este último golpe fue el rechazo definitivo del proyecto de tratado Robles-Johnson⁷ y el inicio de negociaciones para un nuevo tratado⁸(Jaén, 2005:59-67).

⁵ Quién después de la muerte de Torrijos asumiría la comandancia de la Guardia Nacional, las que se convirtieron después en las Fuerzas de Defensa de Panamá, ahora extintas.

⁶ El presidente Lakas es ratificado en su cargo por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento en 1972.

⁷ Esto sucedió efectivamente a mediados de 1970.

⁸ A este punto de la historia de las negociaciones se le conoce como “la tabula rasa”, es decir, que se iniciarían negociaciones nuevas, para nada basadas en anteriores intentos.

La estructura del gobierno panameño estaba definida, hasta ese momento, por la Constitución Política de 1946. A raíz del golpe de estado de 1969, se produjeron cambios que incluyeron una nueva Constitución Política que fue discutida y aprobada por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento⁹ en 1972. El Título primero de ambas constituciones es sobre el Estado Panameño y los primeros cuatro artículos, que se detallan a continuación, presentan modificaciones pequeñas, pero sustanciales por su contenido ya que buscaban reafirmar el nacionalismo y la soberanía panameña.

Constitución Política de 1946	Constitución Política de 1972
<p>Artículo 1: La Nación panameña está constituida en Estado unitario e independiente. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo, y su denominación República de Panamá.</p>	<p>Artículo 1: La Nación panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo.</p>
<p>Artículo 2: El Poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.</p>	<p>Artículo 2: El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública.</p>
<p>Artículo 3: La República de Panamá está constituida sobre el territorio continental e insular comprendido entre Colombia y Costa Rica, de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá con esas Repúblicas.</p> <p>Se reconocen las limitaciones jurisdiccionales estipuladas en tratados públicos celebrados con anterioridad a esta Constitución.</p>	<p>Artículo 3: El territorio de la República de Panamá comprende la superficie terrestre, el mar territorial, la plataforma continental submarina, el subsuelo y el espacio aéreo entre Colombia y Costa Rica de acuerdo con los tratados de límites celebrados por Panamá y esos Estados.</p> <p>El territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado ni temporal ni parcialmente, a otro Estado.</p>

⁹ En la siguiente sección se explica cómo surge esta Asamblea y su alcance.

Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.	Artículo 4: La República de Panamá acatará las normas universalmente reconocidas del derecho internacional que no lesionen el interés nacional.

Fuente: elaboración propia

En el primer artículo se hace mayor énfasis en que el Estado panameño es soberano y es más bien su gobierno el que es unitario.

El segundo artículo especifica la estructura del gobierno con sus tres poderes que actúan separadamente y en colaboración, pero en la Constitución de 1972 se enfatiza que colaboran también con la fuerza pública, es decir, con la Guardia Nacional comandada por Omar Torrijos Herrera.

El tercer artículo es más específico en cuanto al territorio que comprende el Estado panameño, pero, además, señala enfáticamente que el mismo no puede ser cedido, enajenado o traspasado ni parcial ni temporalmente a otro Estado, afirmación cónsona con la tesis panameña de que la soberanía no se vende ni se cede. Esto precisamente es lo que hizo el tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 y a raíz de la posición más nacionalista que había adoptada el gobierno panameño a partir del golpe de 1968 y el nuevo enfoque más firme respecto a la recuperación del canal y la eliminación de la Zona del Canal¹⁰, era preciso dejar sentado en esta nueva Constitución esta nueva perspectiva.

Finalmente, el artículo 4, referente al derecho internacional agrega la frase “que no lesionen el interés nacional”, hace también referencia al tratado de 1904 y a poner la soberanía por encima, inclusive, del derecho internacional.

Es en esta nueva Constitución donde, mediante el artículo transitorio número 277, se otorgan a Omar Torrijos poderes especiales y se reconoce su calidad de jefe de la política

¹⁰ El gobierno dentro de otro gobierno como lo llamara el presidente Lakas (citado en el capítulo anterior).

exterior panameña. Entre los poderes que le son otorgados por un período de 6 años podemos mencionar: la coordinación de la administración pública, el libre nombramiento y remoción de Ministros y de demás cargos a disposición del Ejecutivo, así como a los jefes y oficiales de la fuerza pública y, entre otras atribuciones, “dirigir las relaciones exteriores”¹¹.

Después de varios años llevando las riendas del país, Torrijos reconocía que se había ganado el cariño del pueblo a través de sus acciones, no de su discurso y reconocía el mérito de su trabajo al señalar que habían empezado en un punto de “menos cero cariño por parte del pueblo. Y menos cero cariño quiere decir odio al uniforme” (Torrijos, s/f). Ese cariño se tradujo en apoyo de una diversidad de sectores que se veían reflejados en la composición de su gabinete que contaba con representantes de todas las tendencias ideológicas (Pastor, 1995:5).

Entre los opositores al gobierno panameño de la época se pueden mencionar a los estudiantes, a los antiguos miembros de algunos partidos tradicionales y del ex-presidente Arias, el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP). A los primeros los llamó a dialogar para conocer los motivos de su rechazo, que consistían en buscar una mayor participación en el desarrollo nacional, por lo que los involucró en la construcción de la hidroeléctrica de Bayano (Ruiz, 2010, entrevista) y en los programas de alfabetización (Porras, 2009: 85). Los demás grupos mantuvieron su oposición al gobierno, el sector privado criticó la creciente participación estatal en la economía nacional y la reforma agraria y reclamaban una mayor participación en la formulación de la política económica (Soler, 1980:51-2),

Los cambios que se dieron en el país y en el gobierno fueron profundos y abarcaron:

Cambios políticos

Como resultado del golpe se disuelve la Asamblea Nacional y se desintegran los partidos políticos. Entonces surge, posteriormente, la Asamblea Nacional de Representantes de

¹¹ El artículo se reproduce textualmente en el primer capítulo de este trabajo de investigación. Ver pág. 31.

Corregimiento¹² para llenar este vacío y empezar a tratar de recuperar la representatividad democrática.

Omar Torrijos creía que “cada comunidad [tenía] un líder natural, un vocero al que acudía para resolver sus problemas”, es por esto que se tomó la decisión de cambiar el país a partir de una estructura que pudiera representar a todo el pueblo y no sólo a ciertos grupos privilegiados (Torrijos, s/f). En 1972 tuvieron lugar las elecciones para elegir a esos 505 representantes, sobre quienes recayó la responsabilidad de hacer la nueva Constitución Política Nacional y elegir al Presidente y Vicepresidente¹³. Una de las formas de asegurar que la Asamblea tuviera la representatividad debida fue la introducción del concepto de residencia que, hasta esa fecha, no existía. Esto quiere decir que, hasta ese momento, los candidatos podían postularse por cualquiera de las localidades en las que poseyeran una propiedad, en cambio, desde ese momento, sólo se permite la postulación por el lugar de residencia, que es el lugar en donde el candidato “pernocta y realiza su vida familiar” (Ahumada, 2000: 14-5). Esto evitó que personas que no residían en el corregimiento se postularan para el cargo de Representante del mismo.

El proceso revolucionario tuvo su apogeo hasta 1972 mientras gobernó la Junta Provisional de Gobierno, aunque el General Torrijos siguió dirigiendo el rumbo del país hasta 1978¹⁴. Con la firma y ratificación de los Tratados Torrijos-Carter no solo se terminó una era de colonialismo en Panamá, sino que se consideraba que el trabajo del General Torrijos concluyó y debía darse paso al gobierno civil. En 1978 termina la vigencia de las atribuciones especiales que la Constitución de 1972 había otorgado a Omar

¹² Equivalente a las parroquias ecuatorianas.

¹³ La Constitución de 1972 estipulaba que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento tenía entre sus funciones la elección del Presidente y Vicepresidente de Panamá por un período de seis años. Estos no podían reelegirse en los dos periodos consecutivos siguientes.

¹⁴ El General Torrijos consideraba, de acuerdo a sus propias palabras, que el papel de la Guardia Nacional era temporal y que debía realizarse un “repliegue” de los militares a los cuarteles y dejar el gobierno en manos de los civiles (Torrijos, s/f). Estaba consciente que él único que podía hacer que esto pasara era él, con su ejemplo, por lo que ni siquiera participa en los actos de entrada en vigencia de los Tratados el 1 de octubre de 1979 y los ve por televisión desde Farallón para no robarle la conquista al verdadero protagonista: el pueblo panameño (Salamín y Nieto, 1981: 16-9). Para estos efectos la Asamblea de Representantes de Corregimiento designan a Aristides Royo como Presidente de Panamá por un período de 6 años.

Torrijos y el período del Presidente Lakas por lo que la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento eligió a un nuevo Presidente y Vicepresidente y el General Torrijos se “replegó” a sus cuarteles dejando la Administración Pública en las manos del Presidente Aristides Royo (Royo, 2010, entrevista).

Cambios económicos y sociales

Para la modernización de la economía panameña se instauró la formación de una economía mixta con la participación del Estado en la planificación y en la toma de decisiones en las actividades económicas.

Se crearon así los Ministerios de Planificación y Política Económica, de Comercio e Industria y de Desarrollo Agropecuario, además de entidades como la Comisión Bancaria Nacional y el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) (López, 1990: 50).

Tuvieron lugar cambios sociales muy importantes, sobre todo en los primeros 10 años de gobierno (1968-1978). Estos afectaron las áreas más importantes del desarrollo social como lo son la salud con la creación del Ministerio de Salud, educación: incremento en matrículas en escuelas secundarias y universidad, vivienda: se creó el Ministerio de Vivienda y aumentó en más del 300% la construcción de viviendas. En los aspectos laborales se cambió el Ministerio de Trabajo por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y se desarrolló un nuevo Código de Trabajo (López, 1990: 70-85).

La relevancia de los cambios acaecidos dentro del país dentro de este trabajo se radican en que el llamado “patrullaje doméstico”¹⁵, llevó a Torrijos a ser conocido y apreciado por todo el pueblo panameño, hasta en los más remotos lugares, ya que no sólo los visitó, sino que solucionó muchos de sus más graves problemas, a la vez que logró unificarlos bajo la bandera de la lucha por el canal, que hasta ese momento, había sido preocupación mayoritaria sólo de las poblaciones cercanas al mismo.

¹⁵ De esta forma es como Torrijos llamaba a sus constantes viajes alrededor de todo el país donde podía tener contacto directo con la población, con los campesinos y de esta forma conocer de primera mano sus problemas.

Torrijos movilizó y unificó a la población en torno a una causa nacionalista, enraizada principalmente en la oposición al “otro”, en este caso, los estadounidenses de la Zona del Canal. Su principal símbolo era la bandera nacional y eran populares las consignas como “un sólo territorio, una sola bandera”.

Todos estos acontecimientos llevaron a unir en gran medida a los panameños y que el nacionalismo y la soberanía no fueran sólo términos abstractos, en el caso de Panamá, sino que representaran un objetivo concreto: la recuperación de la soberanía de todo su territorio. Pero no sólo se trataba de una reivindicación nacionalista, el componente monetario, es decir, la potencial fuente de ingresos que manejar el canal significaba para el país también fue parte importante del discurso que unificó al país, pues se veía en estos ingresos la esperanza para mejoras sustanciales en la calidad de vida de todos los panameños, pues la oferta del gobierno era que los ingresos del canal serían distribuidos entre todas las comunidades del país. Todos los cambios (económicos, políticos, sociales, etc.) que ya hemos detallado eran costosos y el gobierno necesitaba sacar de algún lado los recursos para pagar el desarrollo de todo el país (LaFeber, 1989:139). De ahí que se hiciera tanto énfasis en los derechos de cada estado de explotar sus recursos naturales y que se sostuviera que el más importante recurso natural de Panamá era su posición geográfica.

Omar Torrijos Herrera

Como Comandante en Jefe de la Guardia Nacional, Omar Torrijos era en todos los aspectos el líder predominante de Panamá, característica que se verá legitimada mediante el artículo 277 de la constitución política de Panamá de 1972, donde se le reconoce como “líder máximo de la revolución panameña” y se le otorgan los poderes típicos de un presidente, ejerciendo como Jefe de Gobierno de Panamá en la práctica, aunque el país contó con un presidente civil desde el 18 de diciembre de 1969¹⁶.

¹⁶ Demetrio Basilio Lakas es nombrado para remplazar al coronel José María Pinilla como presidente de la Junta Provisional de Gobierno después del intento de golpe dado por la cúpula militar a Torrijos el 16 de diciembre de ese año. En 1972 es nombrado Presidente Constitucional del País por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento después de la elaboración de la nueva constitución política de Panamá.

Era considerado un hombre muy carismático y llegó a contar con la amistad y admiración de personajes tan disímiles como los políticos Felipe González (quién después sería presidente del gobierno de España) y José Francisco Peña Gómez (quien llegaría a ser Alcalde de Santo Domingo), el actor estadounidense John Wayne, los escritores Gabriel García Márquez y Graham Greene, entre otros muchos que viajaba a Panamá con frecuencia a verlo (Ozores, 2010, entrevista).

El escritor inglés Graham Greene cataloga su carisma como diferente, era:

[...]el carisma de la desesperación cercana. Tener sólo cuarenta y ocho años y sentir que el tiempo se agotaba (no en la acción sino en la espera): estar creando un nuevo sistema de gobierno: enfilarse despacio hacia la socialdemocracia por medios que requerían una paciencia infinita (y eso que en sus viajes ni siquiera tenía la paciencia de usar una canoa o de esperar que hubiera un puente sobre el río: él se lanzaba y cruzaba a nado): convivir día a día con el problema del canal, soñando, como soldado, en la sencilla confrontación violenta, y tener que actuar a largo plazo con la maldita cautela aconsejada por Castro... no era fácil.
- Y yo había pensado que cuando tuviera el poder sería libre – me dijo en una ocasión (Greene, 1992: 37).

Como vimos en el primer capítulo, el tipo de liderazgo depende de la sensibilidad del líder al entorno político. Y los tres aspectos que se estudian para determinarlo son: reacciones a las restricciones políticas del entorno (interno y externo), apertura a la información y motivaciones para la acción.

En el caso del General Omar Torrijos Herrera veremos cómo se ajusta a estos tres aspectos para determinar qué tipo de líder fue, de acuerdo a las categorías de análisis ya mencionadas.

En cuanto a las reacciones a las restricciones políticas del entorno: Me interesa establecer cuán importante fue para Torrijos ejercer control e influencia sobre el entorno político y sus restricciones. Es decir, si estaba predispuesto a desafiar las restricciones, tanto a nivel interno como externo, o no.

Torrijos tenía una meta específica a nivel externo y ésta era la firma de un tratado que devolviera al Estado panameño el control de todo su territorio, no sólo la

administración del canal sino la desaparición de la Zona del Canal que dividía efectivamente al país en dos, creando una quinta frontera¹⁷. Recordemos que los líderes predominantes, cuando son guiados por sus metas, son poco sensibles y difícilmente perciben las restricciones y, cuando lo hacen las tratan como algo a superar. Los más sensibles al contexto político están más abiertos a negociar y hacer concesiones; y se enfocan en los eventos caso por caso (Hermann, et al, 2001: 91).

De acuerdo a esta definición podemos mencionar varios ejemplos de cómo Omar Torrijos manejaba las restricciones impuestas por el entorno interno y externo del país. Tal vez el primer acto de desafío a las restricciones que vale la pena recordar es el mismo golpe de estado del 11 de octubre de 1968. Ya hemos revisado la situación política interna que desencadena finalmente este golpe, pero Torrijos explica con sus propias palabras por qué era necesario un cambio:

El Gobierno era un matrimonio entre fuerzas armadas, oligarquía y malos curas, y como los matrimonios eclesiásticos no admiten divorcios, aquella trilogía de antipatriotas parecía indisoluble [...] No recuerdo hasta hoy un solo incidente, en los tiempos en que comandaba tropas especializadas en orden público en que la razón no estuviera de parte del grupo hacia donde apuntaban nuestras bayonetas [...] Aquí fue donde surgió mi determinación de que si algún día podía orientar la suerte de nuestras fuerzas armadas, las matrimoniaría en segundas nupcias con los mejores intereses de la patria (Torrijos, 7 mayo, 1970).

Dentro de Panamá, Torrijos emprendió una labor de grandes cambios políticos y sociales que, en un principio, no fueron bien vistos pues la Guardia Nacional, así como la clase política, carecían de credibilidad entre la población. Es a raíz de las acciones emprendidas y los resultados obtenidos que logra granjearse el cariño y la confianza de la población (Torrijos, s/f).

Sus luchas internas implican un primer conflicto internacional con la llamada Guerra del Banano en apoyo de los trabajadores panameños del sector bananero en contra

¹⁷ Denominación acuñada y utilizada frecuentemente por Torrijos para referirse al problema de la soberanía panameña.

de la *United Fruit Company*¹⁸. Después de lograr el apoyo en la causa de los países centroamericanos, Torrijos, logró el incremento de los impuestos pagados por caja de banano, a pesar de las presiones que, a través del gobierno de su país, llevó a cabo esa empresa multinacional (Royo, 1999: 121).

A nivel externo, la firme posición de Torrijos sobre el tema de los tratados así como las acciones que emprendió en el campo internacional para llevar las negociaciones al campo multilateral (la realización del Consejo de Seguridad en Panamá 1973, múltiples viajes, etc.) fueron de por sí un desafío a las restricciones, pues no sólo se enfrentaba a una de las dos grandes potencias del mundo, sino que no seguía sus reglas del juego, es decir, se rehusaba a mantener el asunto en el estricto campo bilateral, había que convertir el asunto del canal en un problema mundial. Más adelante se revisarán con más detalle las estrategias de negociación utilizadas por parte del equipo panameño.

Un manifiesto desafío a las restricciones fue, igualmente reiniciar las relaciones diplomáticas con Cuba en agosto de 1974. Torrijos le señala al Embajador de Estados Unidos en Panamá, William Jorden, que “ha llegado el momento de tomar decisiones duras. Ustedes tienen que entender que somos independientes, que tenemos nuestra propia forma de pensar, y que podemos ir en más de una dirección” (Torrijos citado por Jorden, 2004:277). El mismo Jorden consideraba que esta actitud de Torrijos correspondía a su frustración por el lento avance de las negociaciones y era una forma de llamar la atención del gobierno de Estados Unidos (Jorden, 2004: 277-9).

En otro tema, pero que reafirma la predisposición de Torrijos a desafiar restricciones, podemos mencionar su irrestricto apoyo a los sandinistas en Nicaragua. Señalaba que una de sus mayores satisfacciones era que esa generación de sandinistas le

¹⁸ Fundada a finales del siglo XIX, la *United Fruit Company* era una de las influencias más poderosas de América Central. Poseían grandes plantaciones bananeras en Guatemala, Colombia, Costa Rica, Cuba, Jamaica, Nicaragua, Santo Domingo y Panamá. Torrijos, por defender el campesinado panameño, específicamente a los trabajadores bananeros, logró el apoyo de los países de la región para, en bloque, realizar reclamaciones a la compañía bananera para incrementar el pago de impuestos por caja de banano.

hubiese permitido “el honor de poder participar en el derrocamiento de esa sanguinaria dinastía”¹⁹ (Torrijos citado por Salamín y Nieto, 1981: 26).

Considero que hemos podido establecer con estos ejemplos que la personalidad y el estilo de liderazgo de Torrijos era abiertamente desafiante de las restricciones, tanto en el ámbito interno como en las relaciones exteriores.

En cuanto a la apertura a la información: podemos decir que Torrijos tenía una agenda propia, pero se rodeó siempre de asesores en diversos temas sobre los que él tenía poco conocimiento. Y aunque, en última instancia él tomaba las decisiones, si tomaba en cuenta la opinión de sus asesores, si tenían un buen argumento podían convencerlo de cambiar su posición (Ozores, 2010, entrevista).

Carlos Ozores Typaldos²⁰ comenta que Torrijos siempre buscaba el consejo de sus asesores y se rodeaba de gente muy preparada. En los aspectos económicos de las negociaciones, encabezaba la comisión Nicolás Ardito Barletta, quien había sido presidente para América Latina del Banco Mundial; en la parte jurídica se apoyó con internacionalistas como Jorge Illueca, Rómulo Escobar, Alfredo López Guevara, Aristides Royo y Fernando Manfredo. A todos ellos los escuchaba, no perseguía imponer un criterio, pero sí determinaba una directriz general. A sus colaboradores les pedía que no le tuvieran miedo y que le dijeran las cosas como eran, porque si sólo le iban a aplaudir, era mejor estar sólo (Ozores, 2010, entrevista). Esto lo resumía en una frase “díganme lo malo que lo bueno ya lo sé.”²¹

¹⁹ Es bastante conocido el apoyo que Omar Torrijos la daba a la causa sandinista en Nicaragua. Sobre este tema comenta ampliamente Graham Greene (1992) y José de Jesús Martínez (1986).

²⁰ Fue Vicecanciller panameño desde 1970., Canciller entre los años 1978-1981 y dos veces vicepresidente de Panamá (1984 y 1989).

²¹ Esta frase, como muchas otras que se le atribuyen al general Torrijos, son parte de la cultura popular y la tradición oral panameña.

Por su parte, Aristides Royo²² comenta al respecto que Torrijos era un cazador de talentos nato y le gustaba rodearse de la gente más capacitada posible, sin importar la tendencia ideológica o posición política que tuviera. En cuanto a sus detractores, intentaba convencerlos de que se unieran a su causa (Royo, 2010, entrevista). El canciller Juan Antonio Tack (1970-1976) señala que un aspecto fundamental dentro de su método de trabajo era la consulta amplia antes de asumir posiciones, y que pocas veces tomaba decisiones solo pues creía firmemente en el consenso producto de las consultas (Tack, 1981: 219). Torrijos mismo menciona el proceso de toma de decisiones dentro del Estado Mayor de la Guardia Nacional y lo describe como un “compás de discusión”, donde se presentan diversas opiniones, algunas opuestas a la opinión del Comandante (como se refiere a él mismo en tercera persona) u opuestas entre sí. El Comandante no hablaba durante el período de discusión, sólo escuchaba y extraía lo mejor de cada intervención, lo que él consideraba que era la línea correcta a seguir (Torrijos, s/f).

Además señalaba que él nunca intentaba imponer criterios, decía que: “En todos los órdenes de mi vida siempre he consultado. He consultado con el hombre, que en definitiva es el usuario del desarrollo” (Torrijos, citado por Salamín y Nieto, 1981:24). Torrijos llamaba a este estilo de comunicación directa con el pueblo: “a cuatro ojos con la población”. A este respecto, Adolfo Ahumada, abogado miembro del equipo negociador, sostenía que: “El estilo carecía de reglas de protocolo, con espontaneidad tropical, con uso de frases cortas e ingeniosas, cayendo de sorpresa en comunidades grandes o pequeñas” (Ahumada, 2009: 37).

En relación al respeto por los criterios de sus colaboradores Diana Arosemena, periodista panameña y que, a principios de 1978 ocupó el cargo de Consejera de Prensa en la Embajada Panameña en Washington durante el difícil tiempo de debate senatorial sobre la ratificación de los tratados, recuerda que después de aceptar el nombramiento, ella buscó infructuosamente al General Torrijos para pedirle “la línea”, pues reconocía ese

²² Fue Ministro de Educación (1973), conegociador de los Tratados del Canal de Panamá junto a Rómulo Escobar B. y Presidente de Panamá (1978-1982).

nombramiento más como político que periodístico. Para su sorpresa, el General le respondió: “Para dar líneas, no te necesito a ti. Para eso me sobra gente. Haz tu trabajo. Quiero que los panameños y panameñas sepan qué sucede realmente allá. Te escogí porque sé que dirás las cosas tal como son”. Es así que afirma que “el dictador como algunos lo tildan, no dictó ni un punto, ni tan siquiera una coma en mis partes informativos” lo que le confirmó el compromiso que Torrijos sentía con su pueblo (Arosemena, 2010, entrevista).

De acuerdo a estas dos categorías y a los tipos de liderazgo establecidos por Margaret Hermann, et. al. a Omar Torrijos podría ser clasificado como **estratega**. Es decir, como un líder que desafía las restricciones y estaba abierto a la información. Para este tipo de líder el tiempo político es crucial. Su comportamiento puede parecer impredecible, ya que caminan una fina línea entre las acciones que los acercan a sus objetivos mientras evitan errores y desastres (Hermann, et al, 2001: 95-97).

Ciertamente, Torrijos podía parecer impredecible y realizaba acciones que parecían contraproducentes para lograr sus objetivos. Podemos citar a Rómulo Escobar Bethancourt, jefe negociador nombrado por Torrijos, quien recuerda que cuando Sol Linowitz, enviado especial de Jimmy Carter, llegó por primera vez a Panamá para iniciar esta nueva etapa de negociaciones²³, recibió una llamada urgente de Torrijos, quien lo llevó a Colombia por varios días sin dar mayores explicaciones al equipo norteamericano. Al regreso de Escobar, el embajador Linowitz estaba visiblemente molesto por el desaire y estaba a punto de marcharse, pero una conversación con Escobar lo tranquilizó. Según Escobar, Linowitz procesó el mensaje que enviaba Torrijos con esta acción (no aceptaría más demoras innecesarias y exigía que las negociaciones se efectuaran con respeto) y a partir de ahí iniciaron realmente las negociaciones (Escobar, 2008: 22-24). Esa actitud impredecible de retirar al jefe de su equipo negociador, o al equipo completo, como hizo en alguna otra ocasión, era una de las tantas estrategias que utilizó Torrijos para conseguir su objetivo.

²³ La llegada de Sol Linowitz a Panamá marca el inicio de las negociaciones durante la Administración Carter.

Robert Pastor, Director de asuntos latinoamericanos y del Caribe en el Consejo de Seguridad Nacional desde 1977 hasta 1981, da su opinión sobre la personalidad de Torrijos basada en sus encuentros personales:

Torrijos era un soldado, pero también un populista. Era un hombre serio y reflexivo, con una faceta infantil, traviesa. Era un hábil manipulador político, pero también un romántico, un revolucionario en espíritu, amigo de los hombres de negocios conservadores, así como de los marxistas (en su gabinete figuraban representantes de ambos) (Pastor, 1995:5).

Sobre sus inclinaciones políticas comentó:

Al igual que muchos latinoamericanos de su generación, y en particular aquellos con inclinaciones románticas, Torrijos admiraba a Castro debido a los éxitos sociales de la revolución, así como por su valentía al desafiar a Estados Unidos. Pero el lado práctico de Torrijos había visto a Cuba, y no quería que ése fuera el futuro de Panamá²⁴. Nadie en la historia de Panamá ha mostrado mayor perspicacia política al equilibrar el idealismo de su juventud radical y el conservadurismo de su comunidad comercial. “Tengo algunas coordenadas. Si me muevo demasiado a la derecha, Adolfo Ahumada y Rómulo Escobar (dos ministros izquierdistas) me gritarán. Si me muevo demasiado a la izquierda, Gabriel Lewis y Fernando Eleta (dos empresarios) empezarán a vociferar.” Tenía más posibilidad de movimiento de la que Michael Jordan tiene en la cancha de basquetbol: Torrijos podía fingir que iba hacia la derecha e ir hacia la izquierda, o viceversa, con la misma destreza (Pastor, 1995:5-6).

Existen muchos ejemplos de este juego entre izquierda y derecha que realizaba Torrijos, pero nada lo describe mejor que los comentarios realizados en su funeral por el embajador estadounidense en Panamá, Ambler Moss, y el vicepresidente cubano, Carlos Rafael Rodríguez. El primero señaló que “Torrijos estaba empezando a entender y a ver las cosas de Centroamérica de la misma manera que nosotros las vemos” y el segundo aseguró que los puntos de vista de Torrijos coincidían con los del gobierno cubano (Pastor, 1995:17).

²⁴ A través de sus viajes, Torrijos aseguró el apoyo para la causa panameña de diversos gobiernos, entre los que se encontraban la Unión Soviética y China Popular. Sin embargo estaba consciente que esa era el único tipo de relación que podía tener con esos países pues, por ejemplo, el iniciar relaciones diplomáticas con alguna de ellas tendría un alto costo para Panamá respecto al apoyo internacional para la causa del canal.

La última categoría es motivaciones para la acción: como señalan Margaret Herman, et al. las motivaciones del líder pueden ser internas o externas. En el primer caso, es una ideología, un problema en particular o sus creencias particulares las que lo empujan a actuar en defensa de lo que cree o apoya. Las motivaciones externas incluyen la búsqueda de apoyo, de aprobación, poder o estatus, buscan una cierta clase de relación con otros y son empujados por fuerzas externas a él a la acción (Hermann, et al, 2001: 93).

En este caso y, como ya hemos mencionado, Torrijos estaba profundamente motivado por un problema particular y sus creencias, pero también es cierto que, de alguna manera, también buscaba aprobación. Existían sectores dentro de la población panameña que no estaban contentos con su gobierno, como hemos mencionado anteriormente. Además, como consideraba que el canal le pertenecía al pueblo panameño, todo lo referente al canal tenía que ser aprobado por un referéndum, como él mismo había establecido en la constitución de 1972. Es por esto que, sin la aprobación de la mayoría de los panameños, sus esfuerzos eran en vano. Esto formaba parte de su discurso donde señalaba que no cambiarían al “amo blanquito por amo chocolate”, sino que la lucha por la recuperación del canal era para que este perteneciera al pueblo e iban hacer de él, el uso más colectivo posible (Torrijos, 19 agosto 1977).

Torrijos habla de sus motivaciones personales cuando recuerda su infancia en un hogar “docente y decente [...] en Santiago de Veraguas, el pueblo más pobre de provincia más pobre” (Torrijos citado por Salamín y Nieto, 1981: 17). Además, su preocupación por el pueblo y los más necesitados la recuerda de la siguiente manera:

[...] desde que yo recuerde, desde que yo tengo uso de razón, nunca trabajé en provecho propio, nunca pensé en el provecho individual sino que siempre pensaba en el provecho colectivo. Tú no sabes que tengo una cortada por aquí, tengo una cortada por acá, tengo un palazo aquí, producto de riñas callejeras por andar defendiendo al más pequeño. Producto de problemas que me buscaba con los más grandes por estar defendiendo a quienes ellos humillaban. Y mi padre y mi madre también nos inculcaron una actitud muy colectivista, muy colectivista (Torrijos citado por Salamín y Nieto, 1981: 17).

Este párrafo nos permite vislumbrar cómo, desde muy temprana edad, Torrijos sintió una inclinación por defender a los más débiles de los abusos de los poderosos. Esta actitud después la desarrollaría a nivel interno (con la creación del nuevo código de trabajo con mayores beneficios para los empleados, por ejemplo) y a nivel externo, con el enfrentamiento directo con los distintos gobiernos estadounidenses hasta lograr el resultado que él buscaba: unos nuevos tratados. Esta defensa del “más pequeño” podría considerarse su motivación interna más poderosa y puede encontrarse detrás de muchas de sus decisiones.

El nacionalismo de Omar Torrijos se ve reflejado en este fragmento de una entrevista realizada en septiembre de 1977:

Antes, nadie hablaba de Panamá. A veces, yo sentía, secretamente, vergüenza. Uno decía: “*Soy panameño*”, y no faltaba alguno que nos miraba como diciendo: “*Ah, sí. ., hijito de los gringos*”. Era como si no existiéramos. Era como si no tuviéramos tierra debajo de los pies, como si este país, este verde, esas casas que tú ves ahí, esta, gente, como si nada de existiera. Por eso yo digo, que eso es sentir el colonialismo.

Esa sensación de no estar, de no saber cómo es uno, en realidad. Cuando uno puede caminar por donde quiere, comienza a saber también qué es lo que quiere y hacia dónde quiere ir (Torrijos citado por Calloni, 2008).

Los discursos públicos de Torrijos, desde los inicios de su gobierno, causaron un gran impacto dentro de la población, ya que “nadie se había referido públicamente, a la Zona del Canal y al problema con Estados Unidos, con la valentía que él demostró” (Royo, 2010, entrevista) con frases como “de que se van, se van” y, al referirse al gobernador de la Zona del Canal como “gobernador de qué” (Ahumada, 2009: 33; Royo, 2010, entrevista).

Uno de los jefes del equipo negociador y ex-presidente panameño Arisitides Royo²⁵, recuerda su temeridad y valentía al pronunciar estos discursos y menciona que, otra forma en que estas características se manifestaban, era en su predilección por viajes aéreos

²⁵ El Doctor Royo recuerda particularmente un discurso del General Torrijos en la plaza 5 de mayo en 1971, cuando él todavía no formaba parte del gobierno. Posteriormente sería Ministro de Educación, co-negociador junto a Rómulo Escobar y en 1978 la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento lo nombra Presidente Constitucional de la República por un período de 6 años.

arriesgados, sin importar las condiciones climáticas, las condiciones de iluminación en los aeropuertos de salida o destino, ni siquiera la pericia de los pilotos (Royo, 2010, entrevista). Al escritor inglés Graham Greene le confesaría que prefería a los pilotos jóvenes (Greene, 1992:65).

Torrijos creía firmemente en rendir cuentas y mantener informado al pueblo panameño, sobre todo de sus gestiones en el extranjero sobre el tema del canal. En 1977 realizó una serie de viajes por Estados Unidos, Medio Oriente y Europa y reportaba periódicamente los resultados en los “Partes del General a su pueblo”, once escritos en los que informaba de sus reuniones y los resultados obtenidos. Por primera vez en la historia de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos el gobierno panameño rinde informes periódicos sobre los avances en las negociaciones, de manera que se “terminó con la tradición de negociar de espaldas al pueblo” (Tack, 1981: 228). Después de la firma de los tratados, el texto de los mismos circuló ampliamente por todo el país y fue materia de estudio obligatoria para los alumnos de bachillerato (Ruiz, 2010, entrevista).

Al añadir esta tercera categoría, descubrimos a un hombre con una gran motivación personal por proteger a los débiles de los abusos de los fuertes y comprometido profundamente con su pueblo, al que consideraba su superior jerárquico (Torrijos citado por Martínez, 1986: 24-5). Una de las formas en que reconoce esta jerarquía superior del pueblo fue cuando, el 1 de octubre de 1979, al entrar en vigencia los tratados y desaparecer la Zona del Canal, decidió no asistir a esa “pacífica invasión” que realizó el pueblo panameño acompañado de las autoridades civiles²⁶, pues consideraba que le robaría protagonismo a los verdaderos actores de ese triunfo: el pueblo panameño (Torrijos citado por Salamín y Nieto, 1981: 18).

Entonces, considerando las motivaciones para la acción junto con los dos primeros aspectos ya revisados, Omar Torrijos puede ser clasificado dentro del subtipo de liderazgo

²⁶ En ese momento era presidente de Panamá Aristides Royo, quien recuerda que la única vez, durante su gobierno, que tuvo una discusión con Omar Torrijos fue por su negativa de participar en los actos (Royo, 2010, entrevista).

carismático, pues estaba enfocado en lograr sus objetivos mientras conseguía que otros (comunidad internacional, detractores internos, senadores estadounidenses, etc.) se involucraran en el proceso, incitándolos a actuar (Hermann, et. al., 2001: 95).

Formulación de la Política Exterior

Generalmente, en Panamá la política exterior está dirigida por el Ministro de Relaciones Exteriores quien, junto con su equipo, asesora al Presidente en temas claves, pero tiene cierta autonomía para el desempeño de sus funciones. Sin embargo durante las negociaciones de los tratados del Canal de Panamá, la situación fue diferente.

La estructura interna del Estado panameño en la década de los setenta, como lo estipulaba la constitución política vigente, consistía en tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial, que colaboraban estrechamente entre ellos **y con la fuerza pública**. Además, estaba la figura de Torrijos, quien coexistía como Jefe de Gobierno con un Presidente elegido por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento.

Es desde esa posición que Omar Torrijos asumió las riendas de ciertos temas de política exterior de su particular interés. El primero y más importante de todos: las negociaciones de un nuevo tratado con Estados Unidos que derogara el de 1903. Entonces era él, junto al Canciller que él nombraba, quien manejaba, en un principio, todos los esfuerzos dirigidos a conseguir un tratado aceptable de acuerdo a sus expectativas. Esto es con una duración delimitada (lo más pronto posible), con una compensación económica por el uso que del canal había hecho Estados Unidos y con una completa retirada del personal y bases militares estadounidenses de Panamá.

Las nuevas negociaciones con el gobierno estadounidense se iniciaron durante la gestión del Canciller Juan Antonio Tack (1970-1976). Su visión sobre la política exterior durante su período era la siguiente:

La política exterior depende, fundamentalmente de la política interna que siga un país, y si este gobierno se ha trazado una vía para solucionar los problemas nacionales de orden interno, la política exterior también tenía

que trazarse una nueva vía, simple y sencilla, que consiste en que las aspiraciones nacionales de los legítimos intereses del país sean plasmados a nivel internacional de manera permanente, de manera constante, de manera digna, de forma que nuestro país cambie esa fisonomía que tenía anteriormente, cuando era considerada un Banana Country; el país de las bananas dentro del cual nos engloban a todos los países del área de Centroamérica y del Caribe (Tack, 1981: 225).

Uno de los principales problemas con que se encontró el equipo panameño de negociación fueron las condiciones impuestas por Estados Unidos para llevar a cabo las negociaciones, como señaló el Canciller Tack:

Las dos condiciones fundamentales que Estados Unidos imponía a Panamá siempre en las negociaciones era el absoluto y total secreto, la más completa reserva frente al pueblo panameño, especialmente frente a los otros países de América Latina, frente al mundo entero y por otro lado también, que en las negociaciones se consideraran única y exclusivamente los temas o aspectos que no pudieran incidir negativamente contra los intereses vitales de los Estados Unidos, tal como ellos los consideran de manera unilateral y arbitraria (Tack, 1981: 228).

De ahí es que surge inicialmente la “nueva estrategia” propuesta por Torrijos de internacionalizar el conflicto, pues consideraba que esa era una imposición que no podían seguir aceptando: negociaciones secretas y estrictamente bilaterales, en dónde Estados Unidos imponía la agenda y los temas a tratar. Públicamente lo señala de la siguiente manera:

El problema del Canal de Panamá y la Zona donde están enclavados ha sido hasta ahora un lío entre Estados Unidos y nosotros, los panameños. Desde este momento vamos a internacionalizar este lío porque el uso del Canal es internacional y no tiene lógica que la bronca se limite a los dos países que lo hicieron posible. Al convertirlo en gran problema internacional todo el mundo estará por una solución equitativa (Torrijos citado por Escobar, 2006, 20).

Este período también estuvo caracterizado por profundos cambios en la política interna panameña que también fueron trasladados al campo de la política exterior. Como menciona el Canciller Juan Antonio Tack:

Fijamos los objetivos fundamentales de la Política Exterior de la Revolución panameña. Ellos son, esquemáticamente expresados, los siguientes:

1. Ruptura con los moldes tradicionales de la gestión diplomática precedente. Abandono total del formulismo excesivo y de las ambigüedades. Uso del lenguaje claro, la acción directa y el planteamiento abierto y sincero de los problemas.
2. Utilización de las líneas de comunicación directa al más alto nivel, pasando por encima de los planos intermedios burocratizantes.
3. Preocupación seria por elaborar un método y una estrategia de acción internacional propios por Panamá (Tack, 1974: 13-4).

Ejecución de política exterior

Como se mencionó en el capítulo 1, Christopher Hill señala que, dentro de la política exterior, los instrumentos disponibles para la ejecución de los objetivos, son: la diplomacia, lo militar, lo económico y lo cultural (Hill, 2003: 128-9). De estos, el gobierno panameño utilizó conjuntamente la diplomacia y lo militar. Para tratar de lograr su objetivo, se enfocó principalmente en la diplomacia, pero con un gran énfasis hacía la diplomacia presidencialista y, en cuanto a lo militar, se utilizó la “advertencia” de violencia. Esta “advertencia”²⁷ de violencia no consistía en el tradicional poder militar, sino más bien, en el sabotaje al canal y la lucha popular que se venía gestando por décadas:

Quando yo les dije a ustedes [...] que si era preciso que una generación tuviera que desaparecer, para que otra generación viviera libre, lo haríamos, les estaba hablando con el más puro corazón de panameño que tengo. Porque de no haber un arreglo satisfactorio para nuestra Nación y para nuestro Pueblo, va a pasar algo que es inevitable. Vendrá por combustión espontánea una explosión del Pueblo Panameño. A la Guardia Nacional le quedan dos caminos [...], a Omar Torrijos le quedan dos caminos al frente de esa Guardia Nacional: Aplastar esa rebelión patriótica del Pueblo, o conducirla. Y yo no la voy a aplastar (Torrijos citado por Escobar: 2006: 30)²⁸.

Torrijos sabía el problema que significaba convencer al gobierno de Estados Unidos para que firmara el tratado que cumpliera las expectativas del pueblo panameño. En algún momento, consideró que sólo tenía dos caminos: el de Gandhi o el de Ho Chi Min y él no consideraba poseer las virtudes pacifistas del primero y se inclinaba por las guerras del segundo. Sin embargo, el Mariscal Josef Broz, Tito, uno de los fundadores del movimiento

²⁷ Torrijos señalaba que nunca había amenazado al gobierno estadounidense, pues sólo amenaza quien tiene fuerza. Que ellos advertían porque lo que tenían era la razón (Torrijos, 1977).

²⁸ Rómulo Escobar menciona que esto le dice a los estudiantes, pero no especifica donde o cuando se los dice.

de Países No Alineados, le aconsejó utilizar otros mecanismos de paz que no había tenido él a su disposición y así resolver este conflicto sin costo social (Torrijos, agosto 1976). El apoyo de este movimiento, así como el de varios presidentes latinoamericanos y de otros organismos internacionales permitió que Torrijos continuara por el camino diplomático.

Como señalan los objetivos de política exterior planteados por el Canciller Tack que ya mencionamos, Torrijos llevó a cabo una diplomacia presidencialista con su “peregrinación internacional” por la causa del canal. Ya que la presión que Panamá podía ejercer sobre Estados Unidos no había sido suficiente para concretar unos tratados aceptables para los panameños, se consideró que la internacionalización del problema y la acción multilateral era la única opción para llamar la atención de los líderes políticos estadounidenses y sus círculos de poder sobre el problema del Canal de Panamá (Jaén, 2005: 223).

El primer paso en la empresa de posicionar el tema a escala global fue abogar porque el Consejo de Seguridad de la ONU sesionara en Panamá, segunda vez en su historia que sesionaba fuera de su sede en Nueva York. Esta reunión se realizó, en efecto, en marzo de 1973.

A pesar de la fuerte oposición estadounidense a que, en esa ocasión, se presentara un proyecto de resolución sobre el tema del canal, Torrijos decidió seguir adelante con esta iniciativa, pues sabía que el veto de Estados Unidos le daría mayor atención internacional (Jaén 2005: 246-247) y esta atención es, precisamente, la que buscaba Torrijos

Esta estrategia panameña resultó ser una gran demostración de poder, como lo definen Keohane y Nye, pues es con habilidad que Panamá, poco a poco, fue logrando que Estados Unidos, hiciera algo que normalmente no haría, esto es ceder, de cierta manera, a las reclamaciones panameñas.

La resolución 330 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 21 de marzo de 1973 (ver anexo 1), se refiere en términos muy generales, a algunos de los temas

en conflicto, pero sin mencionar a ninguno de los dos países. Esta resolución fue aprobada por 12 votos a favor y con las abstenciones de Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Parte de esta resolución señalaba que:

[...] ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden [...]. Observando con gran preocupación la existencia y aplicación de medidas coercitivas que afecten el libre ejercicio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales²⁹ de países de América Latina [...]. Pide a los Estados que, para mantener la paz y la seguridad en América Latina, se abstengan de aplicar o fomentar el uso de todo tipo de medida coercitiva contra Estados de la región (Resolución 330, 1973).

Así, una de las principales y más inmediatas consecuencias de esta reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en Panamá en marzo de 1973 fue la atención que el mundo dio al caso panameño y la publicidad que se consiguió sobre un tema que, por insistencia de los Estados Unidos, hasta entonces se había mantenido en un plano estrictamente bilateral. El mayor resultado que tuvo este Consejo de Seguridad fue la declaración conjunta que realizaron, al año siguiente, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Henry Kissinger, y el Canciller panameño, Juan Antonio Tack, conocida como la Declaración Tack-Kissinger (ver anexo 2).

Sobre los resultados del Consejo de Seguridad en Panamá señaló Robert Pastor:

El Departamento de Estado de Estados Unidos atacó a Torrijos por su teatralidad, pero el Secretario de Estado Henry Kissinger admitió la importancia de su proceder al negociar una declaración conjunta de principios en 1974 (Pastor, 1995:7).

Ésta fue la primera victoria real para el equipo panameño, pues esta declaración formalizó las intenciones del gobierno estadounidense de sentarse a negociar un nuevo tratado y estableció sus principales características, siendo las más importantes la abrogación del tratado de 1903 y la eliminación del concepto de perpetuidad.

²⁹ Es durante la época de las negociaciones que se empieza a enfatizar que el mayor recurso natural de Panamá es su posición geográfica, por lo que el control estadounidense del canal atentaba contra la soberanía del principal recurso natural panameño.

Esta declaración también fue recogida por la comunidad internacional quien la aplaudió en foros como la OEA, el Movimiento de Países No Alineados y la conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en México en febrero de 1974 (Jaén, 2005:289). Aparentemente, la estrategia de Omar Torrijos de internacionalizar el problema estaba funcionando y finalmente culminarían en un tratado que resolvería todos los puntos en conflicto con los Estados Unidos.

Otro resultado importante de la diplomacia presidencialista de Torrijos fue lograr el apoyo irrestricto para la causa del cana por parte de los Presidentes de los países considerados democráticos en la región, que a la sazón eran: Carlos Andrés Pérez de Venezuela, José López Portillo de México, Alfonso López Michelsen de Colombia y Daniel Oduber de Costa Rica (Royo, entrevista, 2010). Además, a través de su “peregrinaje internacional” Torrijos aseguró también el apoyo del Vaticano, Fidel Castro de Cuba, Moammar El Gaddafi de Libia, de los gobiernos de la Unión Soviética y de China Popular, entre otros (Ozores, 2010, entrevista).

Después de la Declaración Tack-Kissinger de los ocho puntos se inicia un arduo proceso negociador que resultó en tres acuerdos conceptuales sobre los temas más fundamentales que pudieran servir de base a las futuras negociaciones. Los panameños consideraban que la Declaración Tack-Kissinger era la base para las negociaciones y pronto éstas se iniciarían, pero Estados Unidos tenía otras intenciones, por lo que el presidente Ford congeló las negociaciones (Pastor, 1995:7). El General Torrijos se decepcionó con esta noticia y empezó a buscar nuevas estrategias para la lucha.

Torrijos, ya sea por intuición o por el consejo de sus asesores, es una demostración práctica de la definición de diplomacia de Christopher Hill, “es la cara humana de salirse con la suya en la política internacional” (Hill, 2003: 138). A través de sus viajes logró convencer a la mayor parte de los gobernantes del mundo, sin importar su tendencia ideológica, que apoyaran la causa panameña y, de esta forma, presionar al gobierno

estadounidense para que ceda a las reclamaciones panameñas y a sus argumentos sobre la seguridad del canal.

Uno de estos argumentos que sostenía el gobierno panameño era que el armamento nuclear y los avances tecnológicos hacían al canal indefendible. Además, no sólo era vulnerable a ataques de gran escala sino que, por la naturaleza de su construcción era muy vulnerable a sabotajes. Sobre este Torrijos señaló:

Que nadie se equivoque, que nadie caiga en el error, grave y peligroso, de pensar que las bases militares (yanquis) ubicadas en las riberas del Canal son capaces de protegerlo y de garantizar el libre tránsito por él. Sólo la paz social de la región puede hacer esto (Torrijos, 1979).

Cada vez que surgía un nuevo problema, la estrategia del General Torrijos consistía en presentar nuevas soluciones para tratar de superar el *impasse*. De esta forma buscaba demostrar que Panamá siempre había ofrecido alternativas, pues su interés era el de una solución pacífica y negociada. Rómulo Escobar señala que Torrijos consideraba que las negociaciones no iban a funcionar y que el problema iba a terminar en una “lucha liberadora” armada (Escobar, 2006: 236).

Y la hora en que Panamá se sienta decepcionada en la mesa de negociaciones[...] a la hora en que nos engañen..., a la hora en que notemos que nos piensan seguir engañando[...], yo vendré aquí, señores, y les diré: Pueblo panameño, nos están engañando. Y ahora queda un solo recurso. Y este recurso es que una sola generación ofrende su vida para que otras generaciones encuentren un país libre (Torrijos, 11 octubre, 1971).

A inicios de 1976, el General Torrijos, que se había estado preparando cada vez más, tomó efectivamente el control de las negociaciones y actuó como jefe del equipo negociador y, en ocasiones, como Ministro de Relaciones Exteriores (Jaén, 2005: 508-509; Royo, 2010, entrevista), demostrando su compromiso con el tema y asumiendo, todavía en mayor medida, una diplomacia presidencialista y su papel como líder predominante, en términos de las categorías de análisis mencionadas.

En 1976 Torrijos nombró como jefe del equipo negociador al Rector de la Universidad Nacional de Panamá: Rómulo Escobar Bethancourt. Como co-negociador designó al Ministro de Educación Aristides Royo (Royo, 2010, entrevista). En mayo del mismo año, nombra Embajador en Estados Unidos a Gabriel Lewis Galindo³⁰, reconocido empresario panameño y amigo de Omar Torrijos (Jaén, 2005: 594-595; Jorden, 2004: 382).

El nombramiento de este nuevo Embajador de Panamá en Estados Unidos fue una interesante movida estratégica que dio dar buenos resultados. Gabriel Lewis Galindo no era un diplomático de carrera, sino un industrial y entendía de negociaciones directas, cosa que lo identificaba con el Presidente Carter, quien también era industrial. Esto le facilitó al Embajador Lewis un gran acceso a la Casa Blanca y al Departamento de Estado y él tomó la costumbre de ir regularmente e instalarse en las oficinas donde se estancaba el proceso (Escobar, 2006: 249-250) resultando esta estrategia de gran utilidad para concluir las negociaciones. A la Casa Blanca entraba “como Pedro por su casa” y ya ni siquiera lo detenían en la entrada para pedirle identificación, pues conocían su automóvil por la frecuencia de sus visitas (Royo, 2010, entrevista). Esto es un ejemplo práctico de lo que Valerie Hudson denomina “canales de acción”, que se refiere a como funcionan las cosas dentro del aparato burocrático: a quien ver, a donde ir y qué hacer para lograr determinado objetivo.

Anteriormente ya mencioné los comentarios de Robert Pastor sobre los juegos que hacía Torrijos al moverse entre la izquierda y la derecha (Pastor, 1995:5-6). Otra función que cumplió este nombramiento de un prominente empresario como Embajador en Washington, fue tratar de cambiar la imagen izquierdista de Torrijos y de su gobierno.

En Estados Unidos Torrijos era considerado, por algunos sectores, como un comunista y un dictador. En muchas ocasiones, durante entrevistas o visitantes internacionales le acusaron de ser un dictador, a esto contesta en una ocasión:

³⁰ Samuel Lewis Galindo no sólo era un prospero empresario en Centroamérica, sino que pertenecía a una familia que había ocupado cargos públicos desde el nacimiento de la República. Además, era el dueño de la isla Contadora, la cual desarrolló y donde se efectuaron algunas de las fases de la negociación.

Ésta es una “dictablanda”, eso es lo que yo digo. Tú misma lo has visto, tú que eres del Sur y sabes lo que son las dictaduras. A mí me dicen dictador unos que hablan todos los días contra mí. Me insultan por radios y periódicos, envenenan el alma de la gente. Y también me llaman dictador los que saben que quiero la soberanía y la independencia de Panamá. Y eso, eso se castiga muy duro.

Ser digno, independiente, luchar contra la injusticia, se castiga muy duro. Yo quisiera que esos que hablan contra mí, de esa manera insultante y egoísta, estuvieran viviendo en una dictadura. Ni siquiera podrían decir una palabra. Y, además, se están llenando los bolsillos. Ellos sólo quieren poder para llenarse más rápido los bolsillos (Torrijos citado por Calloni, 2008).

Uno de los instrumentos utilizados por Torrijos, ya mencionados, fue la amenaza del uso de la fuerza. En mayo de 1976 se llevó a cabo en Panamá, por parte de la Guardia Nacional, la operación “Ay qué miedo”, de cinco días de duración, que efectivamente era un simulacro de protección del canal, en el que las tropas panameñas marchaban, en territorio panameño limítrofe con la Zona del Canal entre el Atlántico y el Pacífico (Jaén, 2005: 596). El ejercicio era también una demostración de la real amenaza que esta Guardia Nacional podría representar para las operaciones del canal (Escobar, 2006: 22). Este ejercicio, sin llegar a la violencia, demostraba que el discurso de Torrijos no eran sólo palabras, sino que la intención de liderar un ataque al canal era muy real.

En cuanto a la parte diplomática, Torrijos instruyó a su equipo en los términos precisos de las negociaciones que se cumplirían eventualmente en los tratados finales.

El 31 de diciembre de 1999 se completará el proceso de descolonización progresiva que se iniciará al día siguiente de la aprobación del convenio; para esta fecha deberán estar en manos de Panamá, de manera física y concreta, todo el territorio y las instalaciones de la Zona del Canal, incluido el propio canal; segundo, el concepto de neutralidad del Gobierno de Panamá debe entenderse en el sentido de que el territorio de Panamá tiene que dejar de ser blanco estratégico potencial en caso de conflictos bélicos de cualquier naturaleza y en cualquier escala. Se precisa que para el 31 de diciembre de 1999 en el territorio panameño denominado Zona del Canal no debe quedar un solo soldado extranjero. Y sólo tropas panameñas defenderán el Canal (Torrijos, citado por Jaén, 2005: 599).

Saber hasta dónde pelear y cuándo ceder también fue una característica de Torrijos. Después de muchas conversaciones, reuniones y diferencias sobre el tema económico, finalmente, cedió ante la lógica de Carter, quien sostenía que el Senado estadounidense

jamás ratificaría un tratado en el que se le pagara a Panamá por recibir el canal (Jaén, 2005: 614-616). Éste era el último obstáculo por superar.

Finalmente, el 10 de agosto de 1977, a las 6 de la tarde y públicamente, se realiza el anuncio de que se había logrado un acuerdo satisfactorio para ambas partes (Jaén, 2005: 622; Jorden, 2004: 453).

Son innegables las dimensiones del logro del equipo negociador panameño, pues enfrentarse a la maquinaria burocrática y al poder de Estados Unidos no es tarea sencilla, mucho menos para un país pequeño y con una cancillería pequeña como es el caso de Panamá. Robert Pastor señala que, para lograr el éxito en las metas con Estados Unidos, es menos importante el tamaño de la nación que el enfoque de su dirigente. Pastor considera que Torrijos poseía cualidades singulares y que la manera en que manejó las negociaciones con Estados Unidos ameritan un estudio profundo, ya que ella encierra muchas lecciones todavía por aprender, especialmente para latinoamérica (Pastor, 1995: 14-7).

Sobre su estrategia para las negociaciones con Estados Unidos el mismo Torrijos señaló que:

Panamá es un país en guerra en contra del Colonialismo y el Subdesarrollo. Y esa primera guerra necesita de una estrategia para poder librarla. Y la estrategia se compone de un sin fin de tácticas, de jugadas. Por sí solas, aisladamente, éstas pueden no parecer tener sentido, o incluso, parecer tener el sentido opuesto. Pero dentro de la estrategia global apuntando a la Victoria, significan colinas ganadas, pequeños avances. Es bien grave confundir la Táctica con la Estrategia (Torrijos, 1976).

En su discurso dirigido al pueblo panameño, conocido como “La Línea”, amplió su explicación sobre su estrategia general para lograr los objetivos que se había propuesto, tanto a nivel interno como externo:

Yo apunto hacia la línea, hacia el objetivo final y la forma como se llegue a ese objetivo final, es decir los objetivos sucesivos hacia el objetivo final los ponen ustedes. Estratega es el ingeniero, el arquitecto, es el diseñador que le da forma, que conforma un objetivo, que conforma un área, un desarrollo y el táctico es el que, bloque a bloque y tuerca a tuerca, losa a

losa, va conformando la línea que le dio el estratega. No se limiten a tener la capacidad recursiva suficiente, denle libre imaginación a su capacidad recursiva para llegar al objetivo final. Yo exijo resultados finales, no resultados parciales. Ganen ustedes las batallas, yo quiero ganar la guerra (Torrijos, s/f).

Las estrategias específicas utilizadas por el equipo panameño son dignas de una investigación más profunda, pero creo que no cabe duda sobre la centralidad de la figura de Torrijos quien, como líder predominante de Panamá, se fijó una meta y encontró la manera de conseguirla con el menor costo social y los mayores beneficios posibles para el país.

Es indudable que una multiplicidad de factores se conjugan para que las negociaciones de estos tratados lleguen a buen término, pero es el interés de este trabajo poner en relieve la importancia de los líderes particulares en el desenlace de estas negociaciones.

Conclusiones

Se puede hablar de un antes y después de Omar Torrijos en Panamá. A raíz de los cambios económicos, políticos y sociales que se implementaron durante su gestión, se produjo una transformación que permitió al país un mayor desarrollo. Estas transformaciones le granjearon el cariño y apoyo de gran parte de la población panameña.

A nivel internacional las pugnas de la guerra fría y los cambios que habían empezado a manifestarse en la región, como el triunfo de la revolución cubana, fueron vistos como oportunidades para la consecución de apoyo a la causa panameña y la reivindicación de su soberanía.

En estas páginas hemos clasificado a Omar Torrijos lo hemos clasificado como un líder estratégico-carismático. Esto quiere decir que desafió las restricciones que el entorno le presentó y utilizó la información a su alcance para buscar la mejor manera de alcanzar su objetivo final: el control panameño del canal. Para lograr estos objetivos utilizó su ingenio natural y su intuición, para así convencer a otros, dentro y fuera de Panamá, de unirse a este esfuerzo y ayudarlo a alcanzar esta meta.

Dentro y fuera del país Torrijos vinculó su imagen muy cercanamente con el tema del canal, logrando conseguir una considerable cantidad de apoyo mediante sus viajes al interior del país y al resto del mundo. Logró consolidar a todos los panameños detrás de esta lucha y esto se vio reflejado en el voto mayoritario que obtuvo la ratificación panameña de los tratados. A nivel internacional, Torrijos no sólo promocionó los tratados por el mundo, sino que también realizó un excelente cabildeo dentro de Estados Unidos al entrevistarse con Senadores, periodistas y personas de interés para venderles las ventajas de los tratados.

Todo lo que hemos revisado en este capítulo apunta indudablemente a la centralidad de la figura de Torrijos y sus méritos en el manejo de este tema fue decisivo para lograr una salida pacífica y negociada a las aspiraciones nacionalistas del pueblo panameño.

CAPITULO IV

GOLIAT ... ¿cede?

Hemos visto brevemente el lado panameño de las negociaciones, sus actores, sus estrategias, las percepciones sobre los avances y las frustraciones al no conseguir concretar un tratado en consenso. Para Estados Unidos, el asunto era completamente diferente. Su situación política interna, así como su política exterior estaban enfocadas en otros intereses que se consideraban más importantes que las exigencias de Panamá. Y si los distintos gobiernos de Estados Unidos enviaron mensajes amplios y esperanzadores a Panamá, sus acciones no evidenciaban la voluntad real de iniciar unas negociaciones finales hasta la presidencia de Jimmy Carter.

En este capítulo revisaremos las estructuras interna y externa de Estados Unidos, especialmente en su relación a la formulación de la política exterior estadounidense. Posteriormente se analiza la figura de Jimmy Carter y cómo, asume una posición de líder predominante e influye directamente en las negociaciones con Panamá.

Estructura

Ámbito Internacional

La estructura externa para Estados Unidos y Panamá es la misma: la guerra fría. Pero las implicaciones de esta estructura para Estados Unidos adquieren características más complejas al ser uno de los protagonistas de la misma. La política exterior de Estados Unidos se encuentra ocupada en este contexto desde el fin de la segunda guerra mundial y su atención se enfoca principalmente en el tema de la contención, ya sea del comunismo o de la Unión Soviética (Nye, 2002: 128).

En efecto, al gobierno estadounidense le preocupaba la expansión del comunismo chino y soviético en los países en vías de desarrollo y que los dirigentes de los países pobres decidieran que las ventajas del comunismo eran mayores a su costo social. Es por esto que el modelo económico escogido por estos países era un tema crítico para la

seguridad estadounidense, y en general para la existencia de un ambiente internacional seguro para los valores democráticos (Hook y Spanier, 2010: 74-5).

Por su parte, la guerra de Vietnam, conflicto armado entre Vietnam del norte (República Democrática de Vietnam), apoyado por el bloque comunista, y Vietnam del sur (República de Vietnam), apoyado por los Estados Unidos, que se desarrolló entre 1955 y 1975, tuvo mucha importancia para el pueblo estadounidense quien resintió la duración del mismo, así como la gran cantidad de bajas, sobre todo al no entender el por qué de la participación estadounidense en el mismo. La retirada de las tropas de Estados Unidos al ser ocupado Saigón por las tropas de Vietnam del Norte aumentó el descontento ciudadano con su gobierno y su desacuerdo en la forma en que se manejaba la política exterior (Hook y Spanier, 2010: 98-103).

La guerra de Vietnam es un ejemplo de la política de contención que el gobierno de Estados Unidos implementó para detener la expansión del comunismo.

Tras la crisis de los misiles cubanos en 1963, el conflicto entre las dos potencias cambió gradualmente hacia lo que se conoce como *detente*, una disminución de las tensiones. Esto llevó a negociaciones sobre el control de armamento y al Tratado de No Proliferación de 1968 (Nye, 2002: 129).

En cuanto a América Latina, el gobierno estadounidense consideraba que “las revoluciones de masas creaban un potencial punto de apoyo para el comunismo en el hemisferio occidental y, por ende, una amenaza para los Estados Unidos” (Hook y Spanier, 2010: 84). Consideraba a la región como su “patio trasero” por lo que intervenía directa o indirectamente en los conflictos que surgieron, especialmente cuando una victoria comunista parecía inminente (Hook y Spanier, 2010: 84). Un buen ejemplo de estas intervenciones fue el apoyo al golpe militar en Guatemala en 1954.

Éste era el panorama externo cuando Jimmy Carter llega a la presidencia estadounidense en 1977. Es por esta razón que trata de hacer ajustes a la política exterior

para tomar en cuenta la disminución de poder de Estados Unidos (Skidmore, 1994:703). Algunos de los motivos por lo que para esta época ha disminuido el poder estadounidense son: la guerra de Vietnam, la crisis petrolera de 1973 y el abandono del Patrón Oro en 1971¹.

Estructura Política Interna

Estados Unidos de América es una república constitucional federal. La Constitución es la ley suprema que define la estructura del gobierno federal y los gobiernos estatales e impone límites a sus poderes. Además, la constitución reglamenta la interacción entre las tres ramas de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de manera que ninguna ejerza poderes excesivos (Departamento de Estado: 2008).

Para la escogencia de los diferentes cargos a nivel del gobierno federal se realizan elecciones cada dos años. Los representantes tienen un período en sus cargos de dos años, el Presidente y Vicepresidente cuatro años y los Senadores seis años. En el caso del Senado se realizan elecciones cada dos años para renovar un tercio del mismo cada vez (Departamento de Estado: 2008). Al efectuarse elecciones cada dos años se puede notar una vinculación estrecha entre la opinión pública con las decisiones políticas, más tangible en el caso de los Senadores, lo cual fue importante en el caso de la ratificación de los Tratados del Canal de Panamá.

La política exterior es competencia de la rama Ejecutiva del gobierno federal. Es encabezada por el Presidente y su Secretario de Estado aunque, por los controles que están contemplados en la Constitución el Senado de Estados Unidos limita algunas de las atribuciones presidenciales en temas de política exterior. Entre las atribuciones del Senado está aprobar o rechazar los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo.

En la sección siguiente nos enfocaremos en la estructura interna de Estados Unidos relevante en la formulación de la política exterior.

¹ Ver Rupert y Katun (1985) y Russet (1985).

Formulación de Política Exterior

El fin de la segunda guerra mundial implicó una serie de cambios para la política exterior estadounidense. En 1947 el presidente Harry Truman delineó lo que sería en adelante conocido como la Doctrina Truman. Entre sus señalamientos principales estaba que Estados Unidos sólo sobreviviría en un mundo en que la libertad floreciera y este objetivo sólo se alcanzaría si estaban dispuestos a ayudar a los pueblos libres a mantener sus instituciones ante la amenaza de movimientos agresivos que quisieran imponer regímenes totalitarios (Hook y Spanier, 2010: 42). Aquí se inicia la política de contención estadounidense.

Con el apoyo del Congreso, el presidente Truman propuso el “Acta de Seguridad Nacional” que, entre otras cosas, crea el Departamento de Defensa (DOD)², la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) (Hook y Spanier, 2010: 50-1).

El Consejo de Seguridad Nacional funcionaba en la Casa Blanca y su objetivo era ayudar al Presidente a coordinar la política exterior. Estaba conformado por el Presidente (o su representante), el vicepresidente y los secretarios de Estado y Defensa. En ocasiones asistían otros funcionarios como el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el director de la CIA. También se creó una nueva posición: la del Asesor de Seguridad Nacional que servía de filtro y confidente del Presidente. Este Consejo le daba al Presidente de los Estados Unidos mayor control sobre su política exterior (Hook y Spanier, 2010: 51).

Dentro de la estructura política interna de Estados Unidos entran los juegos de política burocrática que expone Graham Allison. Aquí se recuerdan las categorías señaladas por Allison y se realiza una breve descripción de algunas de ellas en función de la política exterior estadounidense.

² Este reemplaza al Departamento de Guerra y se convierte en un ente permanente basado en el principio general de defensa (Hook y Spanier, 2010: 50).

1. Jugadores en posiciones: Esta categoría hace referencia a individuos en posiciones claves de poder y con capacidad de tomar decisiones y aprobar o denegar ciertos cursos de acción. En este caso los jugadores que intervienen en asuntos de política exterior en Estados Unidos son: Presidente, Secretario de Estado, Secretario de Defensa, Asesor de Seguridad Nacional, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Director de la CIA y el Senado³.
2. Diferentes prioridades e intereses de los jugadores: Cada jugador, dependiendo de su área y su interés, percibe el entorno de manera diferente además de que cuenta con prioridades específicas que se ajustan a sus intereses y fines particulares. En este caso, el Departamento de Defensa (dirigido por el Secretario de Defensa), junto con el Estado Mayor Conjunto, cuidan los intereses militares y de defensa. El Departamento de Estado (dirigido por el Secretario de Estado) es el encargado de ejecutar la política exterior de los Estados Unidos y de la representación diplomática. La CIA maneja los temas de inteligencia y el Senado cuida los intereses del pueblo estadounidense al que representa (ya que sus miembros son escogidos por votación popular de los habitantes de cada uno de sus Estados de procedencia).
3. Relación entre los jugadores: Para lograr ciertos fines, es necesaria la colaboración entre estos jugadores que se realiza a través de pactos y acuerdos que son negociados entre las partes. Esto conlleva a la realización de acciones, es decir, la acción es un resultante del juego político interno. En este caso particular, se busca conciliar las posiciones tan disímiles como las del Departamento de Defensa con las del Departamento de Estado, que tenían intereses diferentes.

El presidente Carter y su equipo de trabajo consideraban que la visión de un mundo bipolar ya no explicaba las crecientes complejidades del sistema internacional, por lo que

³ La Constitución de los Estados Unidos limita algunas de las atribuciones presidenciales en temas de política exterior. Entre las atribuciones del Senado está aprobar o rechazar los tratados internacionales negociados por el Ejecutivo (Artículo 2 Sección 2).

intentaron un acercamiento diferente a la política exterior estadounidense para que se ajustara a la disminución del poder de Estados Unidos (Skidmore, 1994:701-3).

En general, los autores como Skidmore, que tratan la política exterior de la administración Carter, hacen referencia al presidente y a su conjunto de colaboradores en política exterior como una unidad. Es decir que se considera que los asuntos de política exterior eran manejados por el conjunto de personas y que el presidente Carter no actuaba, en estos temas, como líder predominante. Más adelante mencionaré algunos puntos que comprueban que en el caso de Panamá la situación fue diferente.

David Skidmore cita varias declaraciones públicas del presidente Carter de mediados de 1977 donde describe su visión del mundo: Estados Unidos y la Unión Soviética han aprendido que sus países, a pesar de tener grandes recursos, no son todopoderosos. El mundo se había vuelto muy grande y no se podía esperar que los otros 150 países siguieran los dictados de los poderosos, por lo que consideraba que el poder era ahora ampliamente compartido (Skidmore, 1994:705). La visión del mundo de Jimmy Carter estaba, entonces, más dirigida a la interdependencia global con una gran preocupación por los derechos humanos, el medio ambiente y la necesidad de una mayor cooperación entre los países industrializados y sus vecinos menos privilegiados (Hook y Spanier: 2010, 117-8).

Jerel Rosati señala que el presidente Carter empleó en su administración personal que se identificaba con una visión del mundo basada en tres raíces intelectuales subyacentes en políticas previas a la guerra fría: “Estrategia de ajuste y diplomacia preventiva, un enfoque de relaciones internacionales de interdependencia y complejidad global, y la búsqueda de los derechos humanos y comunidad global” (Rosati, 1993:462).

David Skidmore señala que la administración Carter no pasó por alto la conveniencia de desarrollar una doctrina central para su nuevo acercamiento de política exterior: reemplazar el anticomunismo y que fueran los derechos humanos el centro moral

de su política exterior. Pero, lamentablemente, el concepto de derechos humanos no era entonces lo suficientemente claro y fuerte, ni poseía la fuerza ideológica del anticomunismo para que el pueblo estadounidense se uniera en una visión común. Lo consideraban poco concreto, no percibían que fuera un asunto crítico y frecuentemente no estaban de acuerdo en cómo se ponía en práctica (Skidmore, 1994:714-8). Se consideraba también que el mundo era muy complejo para reducirlo a una sola doctrina. El Asesor de Seguridad Nacional del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, señaló al respecto: “Nosotros no deseábamos que el mundo fuera tan complejo, pero debemos tratarlo en toda su complejidad, aún si significa tener una política exterior que no pueda ser reducida a un único y simplista lema” (Brzezinski citado por Skidmore, 1994:712).

Por otra parte el presidente Carter sentía una especial afinidad hacia Latinoamérica, no sólo porque hablaba español, sino que, además, había viajado a México, Brasil, Colombia, Argentina y Costa Rica. Su política exterior hacia la región se centraba principalmente en los derechos humanos, no sólo por su convicción personal ya mencionada, sino porque consideraba muy preocupantes las generalizadas violaciones de los derechos humanos que ocurrían en Latinoamérica y cómo éstas habían sido ignoradas por las administraciones de Nixon y Ford (Pastor, 1995:42).

De manera interesante, al iniciar su administración, la primera acción de política exterior del presidente Carter, al día siguiente de entrar a la Casa Blanca, estuvo relacionada con Panamá (Carter, 1982: 157). El memorando NSC 1 del Consejo de Seguridad Nacional dirigido al vicepresidente y los secretarios de Estado y Defensa, el jefe del Estado Mayor Conjunto y al representante permanente ante la ONU, ordenaba que el Comité de Revisión de Políticas (*Policy Review Committee*) revisara “nuestros objetivos e intereses relativos a la conclusión con Panamá de los nuevos tratados del Canal”. Además, solicitaba un análisis de la situación interna de Panamá por la CIA y el Departamento de Estado, y elaborar estrategias para tratar el tema con el Congreso y el público en general (Ver Anexo 3). Esto es una primera manifestación de la importancia que le daba el presidente Carter al tema del canal a título personal, por lo que solicita más información

sobre el tema⁴. Este interés obedece a la importancia que se le dio al tema del canal durante las elecciones de 1976 y otros factores que se verán más adelante⁵.

Esto mandaba un mensaje muy claro a Panamá y a la comunidad internacional acerca del nuevo gobierno estadounidense ya que, para esta época, el tema de Panamá se había vuelto un asunto regional e, incluso, mundial debido al apoyo que ese país había estado buscando alrededor del mundo.

James Earl Carter⁶

En esta sección analizaremos el estilo de liderazgo del trigésimo noveno presidente de Estados Unidos de América de acuerdo a las categorías establecidas por Margaret Hermann, et. al. y su influencia directa en las negociaciones con Panamá.

Jimmy Carter inició funciones el 20 de enero de 1977 (Jorden, 2004:359-360). Provenía de una familia cultivadora de maní, formó parte de la marina de Guerra Estados Unidos y fue congresista y gobernador por el estado de Georgia (Brinkley, 1998:xi).

Ya mencionamos anteriormente que los líderes poderosos actúan como líderes predominantes en política exterior sólo en determinadas circunstancias como lo son: tener un interés activo en el tema, el problema inmediato es crítico, se requiere de diplomacia de alto nivel y/o representa un interés especial para él⁷.

Los presidentes de Estados Unidos no siempre actúan como líderes predominantes en la toma de decisiones de política exterior. El mismo Carter señala que “delegaba la mayor cantidad de responsabilidad posible”, pero en caso de decisiones controvertidas y

⁴ Es tanta la urgencia por la información que, como se puede observar en la copia del memorando incluido en el anexo 3, éste tiene fecha de 21 de enero, pero solicita la información para el día 20 de enero, es decir, el día anterior.

⁵ Ver página 103 de este trabajo.

⁶ Aunque éste era su nombre de bautizo, en su vida pública y como presidente de Estados Unidos siempre utilizó el nombre de Jimmy Carter.

⁷ Este tema se amplió en el primer capítulo. Ver pág. 21.

después del laborioso trabajo de su equipo y de que los estudios pertinentes eran realizados, tomaba él las decisiones sin demora (Carter, 1982:62).

El caso del Canal de Panamá era ya considerado como muy controvertido, involucraba un tema que, de no manejarse adecuadamente, podía dar lugar a una crisis y que, a ratos, requería diplomacia de alto nivel. Además, si sumamos a esto la orientación particular en política exterior de Jimmy Carter, por sus inclinaciones moralistas personales, tenemos todas las características necesarias para que, en este caso particular, el presidente Carter actuara como líder predominante en la toma de decisiones de política exterior.

Ahora que ya hemos determinado que la unidad de decisión en este caso es la del líder predominante, tenemos que determinar cuál es el tipo de liderazgo de Jimmy Carter. Como vimos anteriormente, éste depende de la sensibilidad del líder al entorno político y los tres aspectos que se estudian para determinarlo son: reacciones a las restricciones políticas del entorno (interno y externo), apertura a la información y motivaciones para la acción.

En cuanto a las reacciones a las restricciones políticas del entorno: Nos interesa establecer cuán importante fue para el presidente Carter ejercer control e influencia sobre el entorno político y sus restricciones. Es decir, si estaba predispuesto a desafiar las restricciones, tanto a nivel interno como externo, o no.

De acuerdo a las categorías ya revisadas, los líderes predominantes, cuando son guiados por sus metas, son poco sensibles y difícilmente perciben las restricciones y, cuando lo hacen, las tratan como algo a superar. Los más sensibles al contexto político están más abiertos a negociar y hacer concesiones; y se enfocan en los eventos caso por caso (Hermann, et al, 2001: 91).

Creo que es pertinente señalar que el presidente Carter llega a la Casa Blanca con una agenda propia sobre cómo manejar la política exterior de Estados Unidos. Su enfoque moralista, de apoyo a los derechos humanos y a la construcción y fortalecimiento de

regímenes democráticos fue el marco dentro del cual enfocó sus esfuerzos en las relaciones internacionales. En este campo, ésta era su meta y el la define como: “que este país (Estados Unidos) establezca los estándares, dentro de la comunidad de naciones, de valor, compasión, integridad y dedicación a los derechos humanos básicos y a la libertad” (Carter, 1982: 143).

Antes de llegar a la presidencia, Jimmy Carter ya se había involucrado con los problemas internacionales y de la región pues había pertenecido a la Comisión Trilateral⁸. De esta Comisión extrajo a algunos de sus más cercanos colaboradores como al nuevo Secretario de Estado Cyrus Vance y el Asesor de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski (Kauffman y Kauffman, 2006: 43; deMause, 1977: 26).

Carter creía firmemente en la vinculación entre moralidad y poder, y abogaba por una diplomacia abierta, a diferencia de la de Kissinger que era cerrada y secreta. Un elemento importante que guió su política exterior fue su apoyo a los derechos humanos el cual, junto a otras preocupaciones, como la pobreza y la proliferación nuclear, lo alejaba de esa política exterior tan “realista” que Estados Unidos mantenía. Consideraba que Estados Unidos no podía unilateralmente resolver los problemas del mundo, tal como lo había probado la guerra de Vietnam, por lo que estaba dispuesto a colaborar hasta con sus rivales si era necesario para solucionar los problemas del planeta (Kauffman y Kauffman, 2006: 44-50).

La negociación de los Tratados del Canal de Panamá, como el mismo presidente Carter señaló en sus memorias, eventualmente le costó la reelección a la presidencia en 1980, pero Carter se muestra orgulloso de su rol en este asunto: “el más significativo avance en temas políticos en el hemisferio occidental en este siglo (s. XX)”, como lo llamara el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez (Carter, 1982: 184-5).

⁸ Formada por personalidades de Japón, Europa y Norteamérica (Estados Unidos y Canadá) en 1973 para, de manera informal, tratar los temas principales que involucraban a esas áreas.

La ratificación por parte de dos tercios de los Senadores era la principal restricción a nivel interno que enfrentaba el presidente Carter y era una restricción que no podía desafiar, al menos no directamente. Su estrategia fue más bien trabajar dentro de esa restricción y sumar a su causa a la mayor cantidad de Senadores posible. Esto lo logró mediante un gran esfuerzo que, como relata en su autobiografía, incluyó la invitación a la ceremonia de firma a los líderes nacionales de todo el hemisferio para “demostrar vívidamente la importancia internacional de los tratados” (Carter, 1982: 161); organizó numerosas sesiones informativas en la Casa Blanca que él mismo dirigía para “senadores clave, editores, presidentes de universidades, líderes de partidos políticos, oficiales electos, contribuidores de campañas electorales y otras personas de influencia” (Carter, 1982: 162). Para tratar de convencer a los senadores indecisos consideró que conocieran Panamá, inspeccionaran la Zona del Canal y su frágil sistema de esclusas, hablaran con los oficiales responsables de la seguridad y conocieran de primera mano la realidad (Carter, 1982: 162). Inclusive envió en varias ocasiones notas dirigidas a los Senadores exponiendo las razones por las que convenía la ratificación de dichos tratados, en el anexo 4 tenemos una muestra de esta correspondencia.

En este caso el presidente Carter, si bien mostró una disposición a manejar la política exterior de Estados Unidos de manera diferente estaba siempre consciente de las restricciones que le presentaba principalmente el entorno interno y decidió trabajar en consenso con el Pentágono y el Estado Mayor Conjunto en la etapa de las negociaciones y tomar acciones personales directas en el caso de la ratificación senatorial. Estas acciones personales son otra forma en que se demuestra la decisión del presidente Carter de actuar como líder predominante, en este caso particular,

En cuanto a la apertura a la información, podemos decir que Carter tenía una agenda propia basada en sus principios personales, pero, además, en el caso de América Latina, se rodeó de colaboradores que ya estaban muy familiarizados con la región como Cyrus Vance y Zbigniew Brzezinski, ya que a pesar de su interés por la misma, Carter no conocía a fondo sus problemas y particularidades. En ciertos casos específicos, como el de

las negociaciones con Panamá, el presidente Carter se mantuvo siempre informado y hacía consultas constantemente en relación a las demandas panameñas.

Su sistema de toma de decisiones permitía que “sus asesores clave tuvieran completo acceso a él para proveerlo de información y de sus opiniones, pero él era quien tomaba las decisiones finales” (Kauffman y Kauffman, 2006: 43).

Parte importante de su equipo era el Vicepresidente Walter “Fritz” Mondale a quien le dio total acceso e instruyó que recibiera “los mismos informes de seguridad que él, automáticamente lo invitaba a todas sus reuniones oficiales y lo ayudaba a planear las estrategias diplomáticas, para los programas domésticos y de defensa” (Carter, 1982:39).

Un personaje muy importante del círculo íntimo del presidente Carter era su Asesor de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski. Era la primera reunión que sostenía el presidente diariamente y, además, asistía a los desayunos regulares de política exterior organizados todos los viernes a los que también asistían el vicepresidente Mondale y el Secretario de Estado Vance (Carter, 1982: 51-5).

Carter constantemente provocaba acercamientos con los presidentes de América Latina. Especialmente, tuvo una cercana relación con Carlos Andrés Pérez de Venezuela, con el que frecuentemente intercambiaba correspondencia y se reunió en varias ocasiones. También estableció un mecanismo de consulta con México a través de varias conversaciones con su presidente, José López Portillo, para garantizar el más alto nivel a los varios aspectos de la relación bilateral (Pastor, 1995: 48-50).

En sus memorias, el presidente Carter, al referirse a Panamá señala que, a pesar de su percepción de que la opinión pública se oponía “creía que un nuevo tratado era absolutamente necesario. Estaba convencido de que necesitábamos corregir una injusticia”. Consideraba al canal en peligro de un ataque directo por parte de Panamá si no se lograba un tratado justo (Carter, 1982: 155). Estaba consciente de que la opinión pública y el Senado estaba en contra de entregar el canal a manos panameñas, en parte

porque a los estadounidenses se les enseñaba que la construcción del Canal de Panamá era un triunfo del ingenio de su nación: “nosotros construimos el canal, descubrimos la causa de la fiebre amarilla y le dimos al pueblo estadounidense una fuente duradera de orgullo nacional” (Carter citado por Strong, 2005:117).

Pero, a pesar de esto, invirtió mucho tiempo y esfuerzo en el proceso de ratificación. Mantuvo una constante y fluida comunicación con Torrijos sobre diversos temas y el embajador panameño en Estados Unidos, el empresario Gabriel Lewis, era un visitante usual de la oficina oval durante ese período (Carter, 1982: 163).

Durante la etapa de ratificación, el presidente Carter estuvo pendiente constantemente de las audiencias senatoriales. En su diario del 13 de marzo de 1978 anotó: “es difícil concentrarse en algo más que Panamá”. Al día siguiente envió al Senado al Secretario de Estado, Cyrus Vance, al vicepresidente Mondale, a Henry Kissinger, al Secretario de Defensa Harold Brown y a los miembros del Estado Mayor conjunto para que trabajaran a tiempo completo personalmente con los miembros del Senado (Carter, 1982: 171).

En el caso particular de los Estados Unidos, en el tema de las negociaciones con Panamá, el presidente Carter tuvo que estar pendiente de la información proveniente de todas las fuentes: Torrijos, los negociadores panameños, sus propios negociadores y asesores, el Departamento de Defensa y el Estado Mayor Conjunto, la opinión pública estadounidense y el Senado. Todos tenían una opinión que de una u otra manera debía ser tomada en cuenta mientras empujaba su propia agenda de terminar la negociación de unos tratados que pudieran ser aceptados y ratificados por ambos países. Es decir, dentro de esta categoría, Carter tuvo que consensuar posiciones y estar abierto a la información para de esa manera, poder ajustar su agenda y aplicar las estrategias y presiones que le llevaran a lograr su objetivo final.

De acuerdo a estas dos categorías analizadas y a los tipos de liderazgo establecidos por Margaret Hermann, et. al., a Jimmy Carter podría ser clasificado como **pragmático**. Es

decir, como un líder que respeta las restricciones políticas y busca trabajar dentro de ellas, pero al mismo tiempo tiene una idea de hacia dónde quiere llevar al gobierno. De acuerdo con Hermann este tipo de líderes, puede parecer indeciso, pero está tratando de conseguir su meta sin salirse de los límites que le impone su posición. En el momento correcto puede ejercer presión de ser necesario (Hermann, et al, 2001: 97).

Esta clasificación corresponde a que el presidente Carter, respetuoso de la institucionalidad, no desafiaba las restricciones que la forma de gobierno y constitución de Estados Unidos le imponían, pero buscaba la forma de moverse dentro de ellas y lograr sus objetivos, en este caso, que el Senado ratificara los dos tratados que había firmado con Panamá.

La última categoría es motivaciones para la acción. Como señalan Margaret Hermann, et al. las motivaciones del líder pueden ser internas o externas. En el primer caso, es una ideología, un problema en particular o sus creencias las que lo empujan a actuar en defensa de lo que cree o apoya. Las motivaciones externas incluyen la búsqueda de apoyo, de aprobación, poder o estatus, buscan una cierta clase de relación con otros y son empujados por fuerzas externas a él a la acción. (Hermann, et al, 2001: 93).

Ya anteriormente hemos señalado cómo la ideología particular de Jimmy Carter influyó en la formulación de la política exterior estadounidense durante su administración. John Hartman señala respecto a su personalidad:

Carter pareciera haber dominado los dilemas esenciales de nuestro tiempo: relación entre los sexos, relación entre las razas, tecnología moderna, identidad personal y raíces, relaciones entre los individuos y grandes corporaciones impersonales. Él es el pequeño granjero que la hizo en grande y puede controlar al monstruoso gobierno federal. Es un hombre blanco que tiene la amistad y respeto de los negros. Cose su propia ropa, prepara su propio desayuno, tiene un matrimonio sólido y ha criado hijos aparentemente normales. Además de esto, es un “experto” es el más peligroso de los problemas modernos: la energía nuclear (Hartman, 1977: 106-7).

En sus memorias Jimmy Carter dice:

Me emocionó profundamente ser testigo del fin legal de la segregación (racial) en el Sur y observar los beneficios inmediatos para todos nosotros... La

transformación política y social del Sur fue una poderosa demostración de cómo los principios morales pueden y deben aplicarse efectivamente a la estructura legal de nuestra sociedad. La misma lección se ha aprendido muchas veces en nuestros tratos con otras naciones (Carter, 1982: 141-2).

Estas experiencias personales son las que después aplicaría en su formulación de política exterior. Esto se puede apreciar en su agenda exterior al inicio de su gobierno que, “reflejaba preferentemente una visión a las relaciones interamericanas” además de otros temas como: “los tratados del Canal de Panamá, los derechos humanos, la democratización, un dialogo Norte-Sur, la no proliferación y el control de armamentos.” Además, decidió utilizar otros métodos para alcanzar estos fines como, por ejemplo, promover la cooperación multilateral (Pastor, 1995: 60).

En cuanto a la resolución de disputas, Carter consideraba que los hombres razonables, cuando se les presentaba una propuesta razonable, no podían más que estar de acuerdo y que los hombres de buena voluntad podían resolver los problemas hablando entre ellos. Creía en la bondad inherente en los seres humanos y que los conflictos podían ser superados si los protagonistas se entendían entre ellos y podían entender las buenas intenciones del otro (Princen, 1992: 88-9).

En el caso concreto de Panamá, como ya señalamos, Carter estaba convencido que era necesario *corregir una injusticia*. Esto, aunado a sus creencias particulares sobre la política exterior estadounidense que eran retomar los esfuerzos en derechos humanos del presidente Harry Truman y el idealismo de Jefferson y Wilson (Carter, 1982: 142), se constituye, efectivamente, en una motivación interna para resolver lo más pronto posible el problema del canal.

Al concluir las negociaciones Carter enfocó sus esfuerzos en el proceso de negociación, para lo cual buscó lograr el apoyo de los senadores necesarios para lograr la ratificación de los tratados por lo que, en este momento, su motivación cambió de enfoque para ocuparse más por la opinión que el tema de los tratados tenía entre los senadores y la población estadounidense. Ya mencionamos el gran trabajo personal y la dedicación que puso en convencer a los senadores de la conveniencia de los tratados.

Al añadir esta tercera categoría podemos clasificar al presidente Carter con el sub tipo **directivo** que son, de acuerdo a Margaret Hermann, et.al., los que se enfocan en guiar las políticas en la dirección que corresponde a sus metas. Es decir, en un principio el presidente Carter se enfocó únicamente en el tema de *reparar una injusticia* y concluir satisfactoriamente las negociaciones con Panamá de una manera acorde a sus principios morales. Pero, en el tema de la ratificación senatorial, vemos que se concentró más en la opinión de la población y los senadores, por lo que la clasificación de su estilo de liderazgo dentro de este período corresponde más bien al sub tipo **consultivo**, que corresponde precisamente a quienes enfocan su atención en las personas que tienen el poder de bloquear las acciones y buscan convertirse en el centro de la red de información para monitorear quienes los apoyan o se oponen a lo que debe ser realizado.

En el caso de Jimmy Carter su motivación para actuar, en el caso del Canal de Panamá, cambia de enfoque en las dos partes distintivas: la negociación y la ratificación. Recordemos que Margaret Hermann, et. al, señalan que los tipos y sub tipos de liderazgo son ideales y que, en ocasiones, pueden moverse entre los estilos para una variable⁹. En este caso se mueve entre los dos estilos de la variable motivación para la acción.

Otros aspectos importantes de las negociaciones durante la administración Carter

Además de lo anteriormente señalado, es importante destacar ciertos puntos clave de las negociaciones, en los últimos meses, que permitieron que éstas concluyeran rápida y satisfactoriamente durante la administración del presidente Carter.

El nuevo Secretario de Estado de Carter, Cyrus Vance, conocía bien el caso de Panamá por haber sido secretario del Ejército, es decir, jefe directo de la administración del canal durante la presidencia de Johnson. Aún antes de las elecciones de 1976, Vance envía al candidato Carter un extenso memorando donde señalaba la urgencia de terminar las

⁹ Las definiciones completas de los subtipos de estilos de liderazgo están detallados en el primer capítulo de este trabajo. Ver pág. 25-7.

negociaciones con Panamá y de pugnar por la aprobación en el Congreso. En su libro *Hard Choices*, Vance señala que el presidente Carter lo instruyó para actuar con amplia autoridad pues quería un tratado “generoso, justo y apropiado” a la brevedad, ya que tenía intenciones de presentarlo al Senado antes de las elecciones de 1978 (Vance citado por Jaén, 2005: 566-70).

Uno de los principales cambios que realizó el presidente Carter en el tema de las negociaciones con Panamá y que tuvo resultados significativos fue el nombramiento de Sol Linowitz como su enviado especial y conegociador junto a Ellsworth Bunker a principios de 1977 y solamente por seis meses (Carter, 1982: 156; Jaén, 2006: 568). Esto es importante en la medida en que, al ser corto el tiempo del nombramiento, no se requería aprobación del mismo por parte del Congreso¹⁰ y sirvió como presión al equipo negociador panameño para resolver los conflictos finales (Strong, 2005:117-8). Esto da cuenta, también, de la forma en que el presidente Carter maneja las restricciones que le impone el entorno sin desafiarlas.

En el primer capítulo de este trabajo mencionamos que, de acuerdo a Valerie Hudson¹¹, uno de los factores importantes que debe tomarse en cuenta dentro de la política burocrática son las fechas límites y cómo éstas pueden ser utilizadas como mecanismo de presión para lograr concesiones. En este caso, el nombramiento de Sol Linowitz terminaba el 10 de agosto y se le enfatizó al equipo panameño que su presencia era crucial en los esfuerzos estadounidenses de conseguir un acuerdo (Carter, 1982: 158). De no ser por esta fecha límite, es probable que las negociaciones se hubieran alargado ya que el equipo panameño, hasta el último minuto, seguía proponiendo cambios imposibles de aceptar para Estados Unidos, pero el último día (10 de agosto) olvidaron o moderaron sus posiciones para lograr finalmente el acuerdo (Jordan, 2004: 451-3).

¹⁰ Los Embajadores nombrados por el Ejecutivo en Estados Unidos están sujetos a una aprobación del Senado.

¹¹ Ver pág. 18.

De acuerdo a Allison, lo que los jugadores están en capacidad de hacer está determinado por las posiciones que ocupan. Éstas determinan sus ventajas y desventajas, así como sus responsabilidades y obligaciones (Allison, 1988: 240). Además estas posiciones nos dan una idea de los intereses de cada jugador y cómo estos se relacionan entre sí para lograr un consenso. Por ejemplo, el Pentágono y los miembros del Estado Mayor Conjunto tenían una posición muy firme respecto a los derechos estadounidenses para la protección del canal y, usualmente, objetaban los textos negociados por el Departamento de Estado de Estados Unidos.

El problema “burocrático” con los militares se resolvió al conseguir el apoyo del Secretario de Defensa, Harold Brown, quien argumentó que los militares estadounidenses no podían aspirar a proteger el Canal de saboteadores decididos a infligir daño, ya que, “de acuerdo a la opinión militar no podemos defender el Canal de un Panamá hostil ya que es muy vulnerable a un paquete de dinamita, o a un guante en los engranajes. La posición de Brown fue secundada por el Estado Mayor Conjunto, quienes públicamente apoyaron los tratados” (Skidmore, 1993:486).

Una decisión clave de los negociadores estadounidenses fue proponer la división en dos tratados: uno concerniente a la operación conjunta y traspaso del Canal hasta fines de siglo; y otro que garantice su neutralidad y los derechos estadounidenses de defenderlo (Strong, 2005: 118; Carter, 1982: 157). Esta fórmula sería finalmente aceptada por Panamá, ya que en el primer tratado quedaría estipulada la fecha límite de control estadounidense del Canal y se podría negociar independientemente el tema de neutralidad.

Allison considera que desde el punto de vista formal, el presidente es el jefe del gobierno y para gobernar, debe lograr a partir de ese poder formal, pactos ventajosos y también puede utilizar su reputación profesional y su prestigio público (Allison, 1988: 218). En este caso, el presidente Carter logró alianzas con el Estado Mayor Conjunto y posteriormente con un grupo importante de Senadores, para lograr la ratificación de ambos tratados.

La “relación entre los jugadores” sea los negociadores con el Departamento de Defensa y el Estado Mayor Conjunto, o con el Senado, o del presidente directamente con los Senadores dio como resultado, en primera medida, dos proyectos de tratado que contaron con la aprobación de las diferentes ramas del Ejecutivo estadounidense y que, con el apoyo de los involucrados, fue presentado al Senado y logró la aprobación, aunque por escaso margen, de los dos tercios necesarios.

Es posible que, como el mismo Carter señaló, estos tratados le hayan costado la reelección a él y a varios Senadores (tanto en las elecciones senatoriales de 1978 y 1980) ya que, por algunos sectores, el Canal de Panamá era percibido como propiedad estadounidense y, además, porque no podía hacerse público la vulnerabilidad real del canal a sabotajes (Carter, 1982:155)

Conclusiones

El estilo de liderazgo pragmático de Jimmy Carter se puede apreciar a lo largo de sus primeros años en la presidencia de Estados Unidos. En el caso específico de Panamá tuvo que trabajar dentro de las restricciones que tenía a lo interno de Estados Unidos y en la arena internacional, por el apoyo que muchos países del mundo habían manifestado a favor de la causa del Canal de Panamá.

Uno de los retos principales que Carter tuvo que superar fue la oposición de los sectores militares y de defensa que no querían perder el uso prioritario del canal y el derecho de asegurar que permaneciera abierto. Los juegos burocráticos entre los diferentes “jugadores en posición” tanto del Departamento de Estado como del Departamento de Defensa y del Estado Mayor Conjunto finalizaron cuando se involucró a estos últimos directamente en la mesa de negociaciones para garantizar que sus opiniones fueran tomadas en cuenta.

Los méritos del presidente Carter en cuanto a la finalización de las negociaciones con Panamá son muchos. En primer lugar, estar abierto a la opinión experta de las

Comisiones y Comités que estudiaban las relaciones de Estados Unidos y Latinoamérica y a sus recomendaciones. Es también mérito suyo el darle la confianza a Torrijos de su compromiso en concluir las negociaciones con una propuesta que era “justa(s), generosa(s) y apropiada(s)”¹² (Carter, 1982: 158).

Finalmente, durante el proceso de ratificación, el presidente Carter tuvo el gran logro de conseguir, aunque por poco margen, la aprobación necesaria de dos tercios del Senado, vinculando su imagen estrechamente con los tratados y dedicando una gran cantidad de tiempo y esfuerzo para convencer a los senadores dudosos sobre las ventajas y beneficios que los tratados representaban y lo que se arriesgaba si estos no eran ratificados.

Creo que no queda duda que el papel que Jimmy Carter asumió en este tema fue protagónico y decisivo para, no sólo consensuar con los militares de su país y con el gobierno panameño, sino con la opinión pública estadounidense. Sin su decisiva intervención la recuperación de la soberanía panameña en todo su territorio y el manejo de los panameños de su destino no serían una realidad el día de hoy.

¹² Presidente Jimmy Carter, carta al general Torrijos, julio 29 de 1977. Ver anexo 5.

CAPITULO 5

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación sobre los Tratados Torrijos-Carter se ha tratado de pasar el enfoque de la negociación a los individuos que lideraron el cambio en sus respectivos países y que están detrás del éxito de este esfuerzo. En ese sentido se han destacado las figuras de los jefes de gobierno de Panamá y de Estados Unidos, quienes fueron los responsables de dirigir la política exterior de sus países y cambiarla de forma que esta negociación llegara a buen término.

En primer lugar vimos como, dentro de los Estados, diferentes unidades pueden tomar decisiones en política exterior dependiendo del tema, configuraciones de poder y de los juegos y las negociaciones internas. Además, se resaltó el hecho de que, aunque exista un líder predominante, no siempre tiene un papel preponderante dentro de las relaciones internacionales, es necesario que tenga la voluntad de involucrarse pues, de lo contrario, simplemente puede delegar esta autoridad.

Dentro de este rol, hemos analizado los respectivos tipos de liderazgo en relación a la toma de decisiones en política exterior y los hemos clasificado de acuerdo a tres categorías específicas que dan cuenta de su sensibilidad al entorno político. El exhaustivo estudio realizado por Margaret Hermann junto a otros investigadores respecto a cómo la personalidad del líder predominante influye en sus decisiones de política exterior es la base para determinar los estilos de liderazgo de Torrijos y Carter y cómo influyó en el tema específico de los tratados de 1977.

De igual manera, para poder entender el contexto de las negociaciones vimos la raíz del conflicto panameño con Estados Unidos en la firma del tratado Hay-Bunau Varilla y cómo fue escalando el descontento hasta el punto detonante en 1964. Esto obligó al gobierno de Estados Unidos a realizar compromisos con el gobierno panameño, pero de ninguna forma significó por sí mismo un nuevo tratado.

En el caso del gobierno panameño, éste pasó de una democracia imperfecta a una dictadura blanda (como el mismo Torrijos aceptara alguna vez). Esta configuración permitió una serie de cambios a nivel interno que, eventualmente, fueron traducidos en los cambios de política exterior. Esto se demuestra con la escogencia de los diferentes miembros del equipo de negociador, los cuales ocupaban cargos públicos en diversas áreas, privilegiando a la cabeza del equipo a los que estaban relacionados con el tema de educación.

En este estudio hemos concluido que Omar Torrijos, de acuerdo a su sensibilidad política al entorno, en el caso de las negociaciones con Estados Unidos se comportó como un líder estratega, que estaba abierto a la información y predispuesto a desafiar las restricciones que se le presentaran. Complementariamente se le ha clasificado en el subtipo carismático pues su motivación para la acción estaba íntimamente ligada con el sentimiento colectivo de la población panameña que exigía la reivindicación de su soberanía.

En cuanto a Estados Unidos, el estudio apunta a que, en el caso del conflicto con Panamá, Jimmy Carter decide, no sólo darle prioridad, sino que demuestra un interés personal en el asunto. Desde los conflictos de 1964, es el primer presidente estadounidense que da tanta importancia al tema del Canal de Panamá. Además, a diferencia de otras decisiones de política exterior, actúa como líder predominante ya que no sólo le dio una gran importancia desde el primer día de su administración, sino que tuvo un rol preponderante a título personal que es más evidente durante la difícil etapa de ratificación senatorial de los tratados.

Su estilo de liderazgo fue caracterizado en este trabajo como pragmático, pues tuvo que maniobrar dentro de las restricciones que le imponía el entorno doméstico. Pero queda claro en esta investigación que su sensibilidad al entorno político internacional, en primera instancia, y doméstico, en el proceso de ratificación, fueron cruciales para superar ambas etapas y cumplió con la definición de los subtipos directivo y consultativo, ya que persiguió en todo momento su propia agenda respetando siempre las restricciones.

Los estilos de liderazgo que manifestaron tanto Torrijos como Carter dan cuenta de que cada uno de ellos haya logrado, en mayor o menor medida, los objetivos que se habían propuesto en el caso de los Tratados del Canal de Panamá. Torrijos, con su desafío a las restricciones impuestas por Estados Unidos logró convertir el tema del canal en un problema mundial. Por su parte, Carter, se manejó dentro de las restricciones que su entorno doméstico le imponía y logró “corregir esa injusticia”, como él llamó a la situación con Panamá, pero sin descuidar que Estados Unidos mantuviera un interés permanente en la seguridad y neutralidad del canal para garantizar que el mismo permanecería abierto.

Finalmente, los resultados de este trabajo, apuntan a confirmar que Omar Torrijos Herrera y Jimmy Carter, como líderes predominantes de sus respectivos países fueron un factor fundamental para que en 1977 se llegara a un acuerdo final aceptable para ambas partes. Estamos conscientes que, sobre este tema, podría profundizarse aún más teniendo acceso a otras fuentes primarias que amplíen la información sobre las características personales que definen sus respectivos estilos de liderazgo. Este trabajo ha intentado ser un primer acercamiento a un estudio de, como sus características personales, influyeron la política exterior de sus países en este caso particular.

BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham T. (1998), *La Esencia de la Decisión*. Buenos Aires, GEL.
- Ahumada, Adolfo (2009),. “Omar Torrijos: Las raíces del recuerdo” en *Revista Cultural Lotería*. No.484: 24-42.
- Ahumada, Adolfo (2000), *Omar Torrijos*. Panamá, Fundación Omar Torrijos.
- Brinkley, Douglas (1998), *The Unfinished Presidency*. New Caledonia, Penguin Books.
- Brighi, Elisabetta y Christopher Hill (2008). “Implementation and behaviour”. En *Foreign Policy: Theories – Actors - Cases*. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (Comp.):117-135. New York: Oxford University Press.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*,New York: Columbia University Press.
- Calloni, Stella (2008). “El tronco donde se rasca el tigre”. En *Revista Zoom*, <http://revista-zoom.com.ar/articulo2512.html> (visitada en julio 12, 2010).
- Calvo, Pedro Pablo. «Colombia Not Greedy.» *New York Times*, 9 de Agosto de 1913: 6.
- Carlsnaes, Walter (2008). “Actors, structures, and foreign policy analysis”. En *Foreign Policy: Theories – Actors - Cases*. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (Comp.):85-100. New York: Oxford University Press.
- Carter, Jimmy (1982), *Keeping faith: Memoirs of a president*. New York: Bantam Books.
- Castillero Pimentel, Ernesto (1999) “Panamá y los Estados Unidos 1903-1953.” *Biblioteca de la Nacionalidad vol.26*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá,
- Castillero Reyes(1986), Ernesto. *Historia de Panamá*. 9a. Ed. Panamá: Editora Renovación,
- Castillero Reyes (1964), Ernesto. *El Canal de Panamá*. Panamá: Editora Humanidad.
- Combe, Justino. *Historia de las Relaciones entre Panamá y EE.UU*. Panamá: Gráfica Digital Editora, 2004.
- Contraloría General de la República de Panamá (2007). *Panamá en cifras*. Panamá.
- deMause, Lloyd (1977). “Jimmy Carter and American Fantasy”. En *Jimmy Carter and American Fantasy*. Lloyd deMause y Henry Ebel (Comp.):10-31. New York: Two Continents Publishing group.
- Departamento de Estado de Estados Unidos de América (9 de septiembre de 2008). “Cómo se gobierna Estados Unidos”. Disponible en Dirección electrónica: http://www.america.gov/esp/publications/books/us_governed.html, visitado en agosto 1, 2010.
- Department of State, Office of the Historian. *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume XXXI, South and Central America; Mexico*. Disponible en Dirección electrónica: www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxxi/36332.htm, visitado en septiembre 11, 2008.

- Díaz Espino, Ovidio (2003). *El país creado por Wall Street. La historia no contada de Panamá*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- Emery, Fred (1995). *Watergate: The corruption of American politics and the fall of Richard Nixon*. New York: Touchstone.
- Fagen, Richard (1978), "The Carter Administration and Latin América: Business as usual?" *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 3.
- Fitzgerald, Luis (2006), *Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá: Editorial Sibauste.
- Greene, Graham (1992), *El General*. Mexico, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Harman, John (1977). "Carter and utopian group-fantasy". En *Jimmy Carter and American Fantasy*. Lloyd deMause y Henry Ebel (Comp.):97-116. New York: Two Continents Publishing group.
- Hermann, Margaret (2001). "How decision units shapes foreign policy: A theoretical framework". *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2. Verano 2001.
- Hermann, Margaret y Hermann, Charles (1989). "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry". *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4 (Dec., 1989), pp. 361-387.
- Hermann, Margaret, Thomas Preston, Baghat Korany y Timothy M. Shaw Source (2001). "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals". *International Studies Review*, Vol. 3, No. 2, (Summer, 2001), pp. 83-131.
- Hill, Christopher (2003), *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave.
- Hook, Steven y John Spanier (2010), *American Foreign Policy since World War II*. Washington D. C., 2010.
- Hudson, Valerie M. (2008). "The history and evolution of foreign policy analysis". En *Foreign Policy: Theories – Actors - Cases*. Steve Smith, Amelia Hadfield y Tim Dunne (Comp.):11-29. New York: Oxford University Press.
- Hudson, Valerie M. (2007), *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishing.
- Jaén Suárez, Omar (2005), *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá 1970-1979*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá.
- Jaén Suárez, Omar (2002), *Las negociaciones sobre el Canal de Panamá 1964-1970*. Bogotá: Norma.
- Kay, Cristóbal (1993), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Routledge.
- Kaufman, Burton y Scott Kaufman (2006), *The presidency of James Earl Carter*. Kansas: University Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1998), *Poder e interdependencia*. Buenos Aires, GEL.
- Kissinger, Henry (1999), *Years of Renewal*. Nueva York, Simon & Schuster.

- Lafeber, Walter (1989), *The Panamá Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Martínez, José de Jesús.(1986). "Rango y Jerarquía". En *Rango y Jerarquía*". Centro de Estudios Torrijistas (Comp.): 15-58. Panamá: Fundación Omar Torrijos.
- McCullough, David (2004), *Un camino entre dos mares: La creación del Canal de Panamá*. Madrid: Espasa Calpe.
- Mearsheimer, John (1994-1995), "The false promise of International Institutions." *International Security*, Vol. 19, No. 3.
- Movimiento de países No Alineados (s/f) . "The Non-Aligned Movement: Description and History". Disponible en Dirección electrónica <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>, visitado en marzo 15, 2010.
- Newsom, David (1989), *La diplomacia y la democracia norteamericana*. Buenos Aires. GEL.
- New York Times, Special for the. «House votes for the Panamá Canal.» *Ney York Times*, 27 de Junio de 1902: 9.
- Nye, Joseph Jr. (2002). *Understanding international conflicts: an introduction to theory and history*.New York: Longman.
- Oppenheimer, Andrés (2006), *La lección de Panamá: Exitosa gestión de la vía oceánica tras la recuperación de su control*: <http://josegenao.wordpress.com/2006/10/29/la-leccion-de-Panamá/>. Visitado en 15 de agosto 2008.
- Ortega, Oydén (1989) *La lucha por el Canal*. Madrid: Rufino Gracia Blanco.
- Pastor, Robert (1995), *El Remolino: Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina*, México: siglo xxi editores.
- Porrás, Francisco (2009), "Un hombre de uniforme diferente en Latinoamérica" *Revista Cultural Lotería*. No.484.
- Princen, Thomas (1992), *Intermediaries In international Conflict*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*. 42.
- Rivera, Juan y Manuel Díaz (1964), *Historia Auténtica de la Escandalosa Negociación del Tratado del Canal de Panamá escrita por el propio autor de esa Convención, señor Philippe Bunau Varilla*. Panamá: Impresora, S. A.
- Rosati, Jerel (1993), "Jimmy Carter, a man before his time? The emergence and collapse of the first Post-War Presidency" *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3.
- Royo, Arisitedes (1999), "El pensamiento del General Omar Torrijos Herrera". En *Biblioteca de la Nacionalidad* V28. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Rupert, Mark y David P. Rapkin (1985). "The Erosion of US Leadership Capabilities". En *Rhythms in Politics and Economics*. David Garnham (ed.). New York: Praeger.

- Russetti, Bruce (1985). "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, is Mark Twain Really Dead?" *International Organization*. Vol. 39, no. 2.
- Salamín, Marcel y Manuel O. Nieto (1981), "Apuntes para el estudio del General Omar Torrijos Herrera." En *Revista Cultural Lotería*. No.305-9 Vol. 1
- Skidmore, David (1993-1994) "Carter and the Failure of Foreign Policy Reform." *Political Science Quarterly*, 108, No. 4.
- Skidmore, David (1993), "Jimmy Carter and the Battle over Ratification of the Panama Canal Treaties." *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3 (Summer 1993): 477-497.
- Soler, Ricaurte (1980). *Panamá: Nación y Oligarquía. 1925-1975*. Panamá: Centro de Impresión Educativa del Ministerio de Educación.
- Strong, Robert (2005), *Decisions and Dilemmas: Case studies in presidential foreign policy making since 1945*. Library of Congress.
- Tack, Juan Antonio (1981), "La lucha de Omar Torrijos por la recuperación de la Integridad Territorial" En *Revista Cultural Lotería*. No.305-9 Vol. 1
- Tack, Juan Antonio. *Política Exterior*. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores. 1974.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *Carta al Senador Edward Kennedy*. 7 de mayo de 1970. En *Biblioteca de la Nacionalidad V28*. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *Discurso en la Plaza 5 de Mayo por el aniversario de la revolución*. 11 de Octubre de 1971. En *Biblioteca de la Nacionalidad V28*. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *Discurso ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento*. 19 de mayo de 1977. En *Biblioteca de la Nacionalidad V28*. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *Discurso en Colombo, Sri Lanka ante la reunión cumbre del Movimiento de los países no alineados*. Agosto 1976. En *Biblioteca de la Nacionalidad V28*. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *El pensamiento del General Omar Torrijos Herrera*. Biblioteca de la Nacionalidad V28. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (1999), *Partes del General a su pueblo*. 1977. En *Biblioteca de la Nacionalidad V28*. Panamá, Autoridad del Canal de Panamá.
- Torrijos Herrera, Omar (s/f), *Torrijos prepara el documento la línea*. CD de audio.
- Torrijos Herrera, Omar (1980), *Soy un soldado de América Latina*, Panamá: Centro de Estudios Torrijistas, 37p.
- Vance, Cyrus (1983). *Hard Choices: Critical years in America's foreign policy*. New York: Simon and Shuster.
- Woodward, Bob y Carl Bernstein (1974). *All the President's men*. New York: Simon & Schuster.

DOCUMENTOS

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, Tomo III. *Aide Memoire* entregado por las embajadas de Estados Unidos en América Latina a las cancillerías latinoamericanas. 7 de marzo de 1973.

Constitución Política de Panamá, 1972.

Constitución Política de Panamá, 1946.

Convenio Monetario y Enmiendas hechas al convenio. Decreto número 74 de 1904.

Carta de Jimmy Carter a Omar Torrijos, 29 de julio de 1977.

Carta de Jimmy Carter a Senadores estadounidenses, 5 de noviembre de 1977.

Declaración Tack Kissinger, 1974.

NSC 1. Memorando de Seguridad Nacional 21 de enero 1977.

Resolución 330 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Panamá. Marzo 21, 1973.

ENTREVISTAS

Arosemena M., Diana, 2 de agosto de 2010.

Ozores T. Carlos. 9 de septiembre de 2010.

Royo, Aristides, 25 de septiembre de 2010.

Ruiz, Carlos Alberto, 20 de abril de 2010.

ANEXO 1

mento provisional del Consejo de Seguridad, al Presidente del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y al Presidente del Comité Especial del *Apartheid*, a solicitud de los mismos.

En su 1700a. sesión, celebrada el 19 de marzo de 1973, el Consejo decidió, a solicitud del representante del Sudán⁹, dirigir una invitación, de conformidad con el artículo 39 del reglamento provisional del Consejo de Seguridad, a Su Excelencia el Embajador Talib El-Shibib, Observador Permanente de la Liga de los Estados Arabes ante las Naciones Unidas.

Resolución 330 (1973)

de 21 de marzo de 1973

El Consejo de Seguridad,

Recordando las resoluciones de la Asamblea General 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962, y 3016 (XXVII), de 18 de diciembre de 1972, relativas a la soberanía permanente sobre los recursos naturales,

Reafirmando la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, que proclama que ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden,

Recordando asimismo la resolución 2993 (XXVII) de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1972, relativa a la aplicación de la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional, y, en particular, su párrafo 4,

Observando con grave preocupación la existencia y aplicación de medidas coercitivas que afectan el libre ejercicio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales de países de América Latina,

Reconociendo que la aplicación o el fomento del uso de medidas coercitivas pueden crear situaciones susceptibles de hacer peligrar la paz y la seguridad en América Latina,

1. *Exhorta* a los Estados a dictar medidas apropiadas para impedir la acción de aquellas empresas que deliberadamente pretenden coaccionar a países de América Latina;

2. *Pide* a los Estados que, para mantener y reforzar la paz y la seguridad en América Latina, se

⁹ *Ibid.*, documento S/10933.

abstengan de aplicar o fomentar el uso de todo tipo de medida coercitiva contra Estados de la región.

Aprobada en la 1704a. sesión por 12 votos contra ninguno y 3 abstenciones (Estados Unidos de América, Francia y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

Decisión

En la 1704a. sesión, celebrada el 21 de marzo de 1973, la representante de Guinea, con autorización de los miembros del Consejo, formuló en su nombre la siguiente declaración de consenso como expresión de gratitud para con el país huésped:

“El 2 de febrero de 1973, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 325 (1973), por la cual decidió celebrar una serie de sesiones en la ciudad de Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973, dedicadas al examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina, de conformidad con las disposiciones y los principios de la Carta.

“En cumplimiento de dicha resolución, el Consejo de Seguridad celebró sus sesiones 1695a. a 1704a, en la ciudad de Panamá. En el curso de estas sesiones, los miembros del Consejo de Seguridad han escuchado con sumo interés las declaraciones del General Omar Torrijos, Jefe del Gobierno de Panamá; de representantes de Estados Miembros de las Naciones Unidas invitados a participar en las deliberaciones del Consejo con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 31 de la Carta, y de varios voceros de otros órganos de las Naciones Unidas o de organizaciones intergubernamentales a quienes se habían dirigido invitaciones de conformidad con el artículo 39 del reglamento provisional del Consejo.

“Antes de concluir sus sesiones en la ciudad de Panamá, los miembros del Consejo de Seguridad desean expresar al Presidente de la República de Panamá, y al Jefe y otros miembros del Gobierno de Panamá, su profunda gratitud por la invitación dirigida al Consejo de Seguridad, así como por la generosa hospitalidad y la cortesía y cooperación invariables de que les dieron pruebas en todo momento durante su estancia en Panamá. Desean asimismo asegurar al pueblo y al Gobierno de Panamá y, en particular, a las autoridades y población de la ciudad de Panamá, que las delegaciones de los miembros del Consejo que vinieron de Nueva York y todos aquellos que los acompañaron se llevan consigo un recuerdo inolvidable de la cálida acogida que les dispensaron.

“Además, los miembros del Consejo de Seguridad expresan al Secretario General su sincero reconocimiento por la notable contribución realizada por él y sus colaboradores para asegurar el funcionamiento eficiente y sin tropiezos de los servicios requeridos por las sesiones del Consejo.”

ANEXO 2

Declaración Tack-Kissinger de 1974

1. El Tratado de 1903 y sus enmiendas serán abrogados al concertarse un tratado enteramente nuevo sobre el Canal Interoceánico.
2. Se eliminará el concepto de perpetuidad. El nuevo Tratado relativo al Canal de esclusas tendrá una fecha de terminación fija.
3. La terminación de la jurisdicción de los Estados Unidos en el territorio panameño se realizará prontamente, de acuerdo a los términos específicos en el nuevo Tratado.
4. El territorio panameño en el cual se halla el Canal situado, será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. La República de Panamá en su condición de soberano territorial, conferirá a los Estados Unidos de América, por la duración del nuevo Tratado sobre el Canal Interoceánico y conforme se establezca en el mismo, el derecho de uso de las aguas, tierras y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del Canal y el tránsito de las naves.
5. La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la operación del Canal en su territorio. Se reconoce que la posición geográfica de su territorio, constituye el principal recurso de la República de Panamá.
6. La República de Panamá participará en la administración del Canal de conformidad con su procedimiento que habrá de ser acordado en el Tratado. También se estipulará la total responsabilidad por el funcionamiento del Canal a la terminación del Tratado. La República de Panamá conferirá a los Estados Unidos de América los derechos necesarios para regular el tránsito de las naves a través del Canal, y para

realizar cualquier otra actividad específica en relación con esos fines, conforme se establezca en el Tratado.

7. La República de Panamá participará con los Estados Unidos de América en la defensa y protección del Canal, de conformidad con lo que se acuerde en el nuevo Tratado.
8. La República de Panamá y los Estados Unidos de América, reconociendo los importantes servicios que el Canal Interoceánico de Panamá brinda al tráfico marítimo internacional, y teniendo en cuenta la posibilidad que el presente Canal podrá ser insuficiente para dicho tráfico, convendrán bilateralmente en provisiones sobre nuevas obras que amplíen la capacidad del Canal.

ANEXO 3

NATIONAL SECURITY COUNCIL
WASHINGTON, D.C. 20506

PASTOR
2
HB
BP
J

~~SECRET~~ (GDS)

January 21, 1977

Presidential Review Memorandum/NSC 1

TO: The Vice President
The Secretary of State
The Secretary of Defense

ALSO: The United States Representative to the
United Nations
The Chairman, Joint Chiefs of Staff
The Director of Central Intelligence

SUBJECT: Panama

The President has directed that the Policy Review Committee, under the chairmanship of the Department of State, undertake a review of our interests and objectives with regard to concluding new canal treaties with Panama.

The review should:

1. Review the key issues with respect to Panama Canal Treaty negotiations, including the principal changes in the positions of both sides.
2. Review and analyze our present interests and objectives with regard to concluding new treaties with Panama, including timing, and options open to us to achieve these objectives.
3. Provide a State/CIA assessment of the present internal situation in Panama and its relationship to our policy toward the Torrijos regime and our policy on the canal treaties.
4. Provide a Defense assessment of the military implications of various treaty options.

DECLASSIFIED
NSC 12/30/80 per 11/1/83 list
BY AFE MARS, DATE 7/6/87

~~SECRET~~ (GDS)

5. Assess the impact of Panama Canal Treaty negotiations on U.S. -Latin American relations and our relations with the developing world.

6. Suggest appropriate revisions to NSDM 302, dated August 18, 1975 (see attached).

7. Suggest a strategy and program for dealing with the Congress and the general public.

The review should be no longer than 20 pages. It should be completed by January 20, in time for consideration by the Policy Review Committee in the week of January 24.

The President has further directed that a comprehensive, long-term review of Latin America be undertaken by the Policy Review Committee. The review will be due in the spring, and a follow-on tasking memorandum will be forthcoming.



Zbigniew Brzezinski

1 Attachment: NSDM 302

ANEXO 4

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

November 5, 1977

To Senator

It has been four months since we negotiated an agreement on the new Panama Canal treaties. At that time I wrote to you stating my belief that these treaties are fair and equitable, and essential to assure the continued effective use of the canal for American commercial and security needs.

I am writing again to reaffirm that position and to pledge my full effort to convince the American people that the agreement serves the best interests of the United States. A recent nationwide poll by CBS-*New York Times* indicates that Americans will support the treaties when they understand that

Document 14

(Note: This is typical of many personal letters President Carter wrote to members of the Senate trying to convince them to vote for treaty ratification.)

by CBS-*New York Times* indicates that Americans will support the treaties when they understand that

Document 14

(Note: This is typical of many personal letters President Carter wrote to members of the Senate trying to convince them to vote for treaty ratification.)

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

our country has the right to defend the canal. By a margin of more than 2:1 (63% to 24%) Americans say they would support the treaties if -- the treaties provided that the United States could always send in troops to keep the canal open to ships of all nations." As you know, the Treaty of Neutrality and the recent Statement of Understanding provide the United States this right.

It is essential, therefore, that the American people be given a full, factual explanation of the new treaties. I, with members of my Administration and many distinguished Americans, will undertake this task in the coming months. I urge you to support the treaties and to help in laying

THE WHITE HOUSE

WASHINGTON

the facts before the public so
that this education process can
go forward as you approach
a final decision in the Senate.

I ask this of you in what
I truly believe to be our highest
national interest. I need your
help.

Sincerely,

Jimmy Carter

ANEXO 5

4885
file Panama
Canal
7

THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

July 29, 1977

Dear General Torrijos

I know you must be as pleased as I am that the negotiations between our countries on a new Panama Canal treaty have made so much progress over past months, and are now nearing completion. This historic treaty will serve as an example to the world of how nations can work together for the benefit of all.

You will be able to take great satisfaction in knowing that this historic advance was achieved through your personal leadership.

Two most important issues remain to be resolved as we search together for the fair and just treaty to which I am dedicated. They are lands and waters, and economic arrangements. The United States has made a number of major concessions in the lands and waters area during the past several months. For my country to make any significant further adjustments would handicap us unacceptably in operating and defending the Canal.

We are giving great thought to the question of economic arrangements, and are taking into account your goals and aspirations. The proposals on annual payments to Panama which our negotiators will soon present to your representatives will be the product of intensive analysis and an effort to be just and fair. The Departments of State and Treasury will soon have responses to your request for economic help. These, too, will be the result of very careful and thoughtful analysis.

DECLASSIFIED

NSC memo 4/30/84 re NLC-84-3
BY MJE NARS, DATE 5/7/84

It may be that these proposals will be less than you had expected or wished, but I hope that you will understand that they represent the most that we could undertake to do, based on our consultations with the Congress. In my best judgment, the proposals will be generous, fair, and appropriate.

Once a treaty has been negotiated, we will be looking forward to working as closely as possible with you on improvement of Panama's economic health and development. There will be many chances to cooperate effectively as we operate, maintain, and protect the Canal together. We fully intend to seize those opportunities.

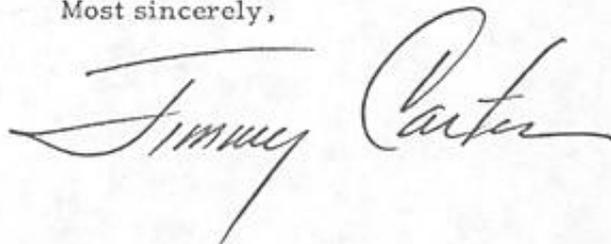
I am confident that you understand the problems I face and the difficulties that lie ahead of me. Please be assured that I, too, am fully sensitive to the problems and difficulties that confront you.

I believe that, with understanding and patience, we can quickly achieve the goal that has eluded past governments and leaders in both our countries. I welcome the opening of a new era in our relations: one in which our people will cooperate fully in civilian endeavors and in military affairs.

I look forward with great anticipation to the day when you and I will sign a great historic document that will make our countries and our peoples real partners in the adventurous years ahead.

With warm personal regards.

Most sincerely,

A handwritten signature in cursive script, reading "Jimmy Carter". The signature is written in dark ink and is positioned to the right of the typed name "Jimmy Carter".

His Excellency
General Omar Torrijos Herrera
Chief of Government of the
Republic of Panama
Panama City