



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de grado

**“La política exterior panameña en el período torrijista  
(1969-1983). Un análisis desde el prisma de la  
autonomía.”**

Alumno: Bruno Rossi Pizzi

R-1965/8

E-mail: bruropi96@hotmail.com

Directora: Dra. Carla María Morasso

Rosario, octubre del 2020

**Resumen:** El objeto de la presente tesina es analizar las características de la política exterior de la República de Panamá en el período torrijista (1969-1983). En ella, procuraremos dar cuenta de diversos hitos de las relaciones internacionales de Panamá en el período. Estos son: la firma de los Acuerdos Torrijos-Carter, el apoyo panameño a la Argentina en la Cuestión Malvinas y la participación de Panamá en el Grupo Contadora. Partiremos de la hipótesis de que ha existido una coherencia interna entre la enunciación y la *praxis* de la política exterior panameña en el período seleccionado. Dicha coherencia interna, sostenemos, estuvo signada por la vocación autonomista de Panamá durante el torrijismo. El abordaje teórico propuesto para la realización de la investigación abrevia en la denominada escuela de la autonomía de la teoría de las Relaciones Internacionales.

**Palabras clave:** Panamá – Torrijos – Política Exterior – Autonomía.

## Agradecimientos

A mi familia– a mis padres, mi hermana y mis abuelas–, por su constante apoyo, comprensión y acompañamiento a lo largo de este proceso.

A mis amistades, por la presencia de siempre.

A Carla Morasso, por su profesionalismo, docencia, responsabilidad e incólume pedagogía, aun en tiempos de virtualidad.

A Dalys Vargas, por la documentación, la claridad conceptual, la incesante ayuda y– desde luego– el inexpugnable amor a Panamá y a la *Patria Internacional* que me ha transmitido a la distancia.

A Lidia Gatti, por las conexiones brindadas y el aliento en los momentos bisagra.

A nuestra comunidad de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por la excelencia académica y las oportunidades brindadas.

Sin todos ellos, esta tesina sería tan solo un rejunte de ideas.

# Índice

Introducción.....	7
Capítulo I.....	12
1.1. El torrijismo. Características centrales del régimen.....	12
1.2. Una política exterior autonomista.....	17
1.2.1 Precisiones teórico-conceptuales. La autonomía en el marco del régimen político internacional.....	17
1.2.2 La política exterior panameña en el período torrijista (1969-1983). Una aproximación a sus lineamientos, principios ordenadores y <i>praxis</i> . ....	25
1.2.3 <i>Excurso</i> sobre la Guerra del Banano (1974) como ensayo de demostración de la <i>praxis</i> autonomista de la política exterior del torrijismo .....	31
Capítulo II.....	35
2.1 Antecedentes. Estado del tratamiento de la Cuestión Canalera hacia 1970. Del Tratado Hay Bunau-Varilla de 1903 a los Proyectos huérfanos de 1967. ....	36
2.2 Viraje en la concepción de la Cuestión Canalera a raíz de los nuevos lineamientos de la política exterior panameña a partir de 1970. Enfoque bilateral del contencioso (1970-1972). ....	40
2.3 La multilateralización de la Cuestión Canalera. Nuevas estrategias a partir de 1972 y sus ulteriores frutos. De la reunión del Consejo de Seguridad en Panamá a la Declaración Tack-Kissinger y el raid tercermundista de Torrijos.	43
2.4 Los Tratados Torrijos-Carter, sus ratificaciones y su paulatina implementación.....	49
Capítulo III.....	55
3.1 El apoyo panameño a la Argentina en la Cuestión Malvinas como manifestación de la vocación autonomista de su política exterior. ....	57
3.1.1 La declaración bilateral Perón-Torrijos de 1974 y su proyección en el tiempo.....	57
3.1.2 El accionar de la diplomacia panameña durante la Guerra del Atlántico Sur de 1982. ....	59

3.2 La iniciativa del Grupo de Contadora como manifestación de la <i>Patria Internacional</i> torrijista.....	65
Comentarios Finales.....	71
Bibliografía utilizada.....	74
Anexo Documental “A” .....	81
A.1 Declaración Conjunta Moreno–Bunker (03/III/64) .....	81
A.2 Proyecto de Resolución S/10931/Rev.1 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (21/III/73) .....	82
A.3 Resolución S/330 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (21/III/73).....	83
A.4 Declaración bilateral de los ocho puntos, formulada por el canciller panameño Juan Antonio Tack y el Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger (07/II/74).....	84
A.5 Tratado del Canal de Panamá (7/IX/77).....	85
A.6 Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá (7/IX/77) .....	89
A.7 Mapa de la Zona del Canal de Panamá.....	91
Anexo Documental “B” .....	92
B.1 Carta de Juan Domingo Perón a Omar Torrijos (19/IX/73) .....	92
B.2 Declaración conjunta argentino-panameña (18/I/74).....	93
B.3 Declaración del gobierno panameño sobre la Cuestión de las Islas Malvinas (02/IV/82) .....	99
B.4 Proyecto de Resolución S/14950 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (03/III/82).....	101
B.5 Declaración de los cancilleres de Argentina, Nicaragua, Panamá y Venezuela (24/V/82) .....	102
B.6 Proyecto de Resolución S/15156/Rev.1 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (03/VI/82).....	103
B.7 Carta del Presidente Arístides Royo a su par estadounidense, Ronald Reagan (01/VI/1982).....	103

<b>B.8 Fragmento del discurso del Presidente Arístides Royo durante el Segundo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme (14/VI/82) .....</b>	<b>105</b>
<b>B.9 Declaración de Contadora (9/I/83) .....</b>	<b>107</b>

# Introducción

“De todas las actividades necesarias y presentes en las comunidades humanas, sólo dos se consideraron políticas [...], la acción (*praxis*) y el discurso (*lexis*).”

*Hannah Arendt.*

En la presente tesina discurriremos sobre la política exterior de la República de Panamá durante el período del torrijismo (1969-1983). En ella, procuraremos escudriñar, tanto la enunciación, o *lexis*, como así también los fenómenos observables, o *praxis*, de la política exterior expresados por medio de diversos hitos de las relaciones internacionales de Panamá en el recorte temporal seleccionado.

El interés por la política exterior panameña durante esos años se forja en la relativa carestía de estudios sobre las relaciones exteriores del país en el período torrijista, desde el punto de vista de la variable autonomista. Como señala Castillo (1985:291) la política exterior del país centroamericano en el período estuvo signada por “los principios de no alineamiento, la amistad y cooperación entre todos los pueblos del mundo”. En el estudio de dichos lineamientos, no habremos de pasar por alto el contexto internacional en que se inscribió la política exterior de Panamá ni la caracterización del régimen torrijista. Consideramos que un exhaustivo análisis de política exterior ha de tomar en cuenta tanto los factores domésticos, cuanto los intermésticos.

Al tratarse de una pequeña pero estratégica nación centroamericana, a la sazón la menos poblada de la región latinoamericana, surge en primer lugar la pregunta sobre cuáles han sido las estrategias adoptadas en lo referente a la espinosa cuestión de la soberanía del homónimo Canal y su Zona y sus relaciones *vis-à-vis* el hegemón. Como veremos, el contencioso de la “Quinta Frontera” ha atravesado integralmente la historia panameña, pero ha sido durante el período a estudiar que se firmaron los acuerdos que dotaron a Panamá del control del Canal. Es menester, por lo tanto, indagarse sobre los lineamientos y estrategias que redundaron en un éxito de la diplomacia panameña en lo atinente a su *raison d'être*.

No obstante, la política exterior panameña en el período lejos estuvo de agotarse en la cuestión canalera. A los efectos del presente análisis y en función de la variable autonomista, cobra especial relevancia la proyección de la diplomacia panameña sobre la región. Sostenemos que dicha proyección se torna observable, principalmente, en el

apoyo a la República Argentina en lo referente a la Cuestión Malvinas y en la participación panameña en el Grupo de Contadora.

De este modo, el objetivo general que nos planteamos es el de analizar las características de la política exterior panameña durante el período torrijista. Para llevar a cabo una investigación atinada creímos conveniente establecer tres objetivos específicos que se derivan del objetivo general. El primero de ellos es exponer los principios que han ordenado la política exterior panameña durante el torrijismo, haciendo hincapié en la enunciación discursiva de los mismos en el marco de la ideología del régimen. El segundo objetivo es describir las características centrales de la *praxis* de la política exterior panameña en el período seleccionado. Finalmente, y en concomitancia con el anterior, nuestro tercer objetivo será describir la negociación y firma de los Acuerdos Torrijos-Carter, el apoyo diplomático panameño a la Argentina en lo referente a la Cuestión Malvinas y la participación de Panamá en el Grupo de Contadora, en tanto hitos de la política exterior de la República de Panamá en el período 1969-1983.

Cabe destacar que el presente trabajo parte de la hipótesis de que ha existido una coherencia interna entre la enunciación y la *praxis* de la política exterior panameña durante el torrijismo que tuvo como patrón la vocación autonomista de Panamá en su política exterior. Es por ello que procuraremos, a lo largo de la presente tesina, establecer relaciones entre los mencionados hitos de la política exterior panameña a la luz de las causas que los promovieron, en aras de someter a control nuestra generalización.

Es evidente que, a los efectos de corroborar tamaña hipótesis, hemos de valernos de un marco teórico-conceptual que se adecue a nuestras necesidades epistemológicas. Consideramos que la presente investigación ha de abreviar en la denominada escuela de la autonomía de la teoría de las Relaciones Internacionales. La misma ha sido concebida y desarrollada durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, en coincidencia con el período a estudiar. Por otra parte, se trata de un abordaje teórico surgido desde América Latina y para estudiar las políticas exteriores de los países de dicha región (*cfr.* Puig, 1984:24-27). Es por ello que nos resulta propicio adoptar a la autonomía como eje ordenador de nuestra tesina; ora para observar los principios ordenadores de la política exterior, ora para que la selección de casos propuesta encuentre su justificación.

Cabe señalar que nunca una decisión aislada y circunstancial debe ser confundida con el concepto de política exterior. Por el contrario, esta última se desarrolla a lo largo del tiempo y se halla, por lo general, regida por principios ordenadores (*cfr.*

Tomassini, 1988:81-100). En efecto, Graham T. Allison (1988:57) afirma que “la política significa la realización, a través de una serie de instancias particulares, de ciertos objetivos de un agente dado. Los conceptos en cuestión identifican los fenómenos en tanto acciones realizadas por agentes dotados de propósitos”. Consideramos que tal visión de la política en tanto proceso es aplicable a la política exterior y su especificidad, toda vez que esta última consiste, siguiendo a Morasso (2016:4), en

Toda política pública de carácter interméstico que expresa los objetivos de un Estado y los intereses de sus múltiples actores públicos y privados en su vinculación con el sistema internacional. Es producto de un proceso político que involucra a diferentes actores que conforman el gobierno en función de su posición burocrática, la distribución de poder en la estructura gubernamental, las vinculaciones con la sociedad civil y el programa de gobierno.

Este concepto de política exterior se halla en plena concordancia por la definición oficial que proporcionaba el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá en la Memoria anual de 1971. Allí se esgrimía que “la política exterior es la proyección, mediante las relaciones diplomáticas y la gestión de representantes y negociadores, de los objetivos nacionales permanentes —integridad territorial, independencia política, libre determinación, entre otros— y aquellos determinados por una situación coyuntural” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1971:27).

Creemos pertinente establecer aquí algunas especificaciones de tipo metodológico que han de guiarnos a lo largo de la investigación. La perspectiva metodológica escogida para el desarrollo del presente trabajo es la cualitativa. Consideramos que es el abordaje más atinado para el desarrollo de una tesina analítica, en donde buscaremos demostrar la especificidad de las ciencias sociales para dar cuenta de determinados fenómenos individuales y concretos (en este caso, el devenir de la política exterior panameña, en función de la variable autonomista, durante un período determinado). Asimismo, procuraremos arrojar luz sobre determinados significados intersubjetivos de la acción social, haciendo hincapié en la descripción de los mismos.

Para ello, nos valdremos de una multiplicidad de fuentes, tanto primarias cuanto secundarias. En relación a las primeras, haremos uso de documentos oficiales emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y los organismos internacionales que, siendo Panamá miembro, sean pertinentes a los efectos de nuestro objeto de estudio, como la Organización de las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos. Además, sostendremos conversaciones informales con especialistas y hacedores de la política exterior panameña, principalmente con la académica Dalys Vargas –Licenciada en Relaciones Internacionales, Traductora

certificada del idioma inglés, colaboradora del Gral. Torrijos y actualmente asistente ejecutiva de la Cancillería panameña– y con el Embajador Alejandro Mendoza Gantes –Magíster en Cooperación Internacional, miembro del Servicio Exterior Panameño y actualmente Embajador de la República de Panamá en la República Árabe de Egipto–.

Asimismo, analizaremos los discursos de los líderes y funcionarios de alto rango de la política exterior panameña, como los jefes de Estado panameños en el período, los ministros de Relaciones Exteriores, los representantes ante organismos internacionales y el propio General Omar Torrijos. Por otra parte, abrevaremos en numerosas fuentes secundarias, como los periódicos, artículos de revistas académicas, tesis de grado y posgrado, literatura especializada en la materia o información provista por los denominados *think tanks*.

Además de esta introducción y los comentarios finales a modo de conclusión, la presente tesina se compone de tres capítulos. El primero de ellos está dedicado a la definición y descripción del régimen torrijista, desde un punto de vista político e histórico. Allí se buscará justificar el recorte temporal propuesto, conforme a la presencia de características singularmente propias de la etapa que va de 1969 hasta 1983, en el marco del largo período de gobierno militar en Panamá (1968-1989). Asimismo, es en aquella sección donde caracterizaremos la dimensión externa del régimen: su política exterior en general, su enunciación y su *praxis*, considerando el proceso de toma de decisiones de la misma.

A continuación, en el capítulo segundo nos abocaremos al análisis del *leitmotiv* de la política exterior del país centroamericano durante el torrijismo: las gestiones para la firma de los denominados Acuerdos Torrijos-Carter, por medio de los cuales Panamá recuperó la soberanía sobre el homónimo Canal y su Zona, como así también las ulteriores negociaciones para la correcta implementación de los mismos. Indagaremos, en este punto, sobre la especificidad del abordaje de la Cuestión canalera durante el torrijismo, habida cuenta del éxito en su cometido, contrastante con las infructuosas gestiones pretéritas.

Finalmente, en el capítulo tercero estudiaremos la proyección de la política exterior panameña sobre la región latinoamericana y su vinculación con la vocación autonomista, teniendo presente el concepto de *Patria Internacional*. Para ello, proponemos el estudio de dos fenómenos puntuales de la diplomacia del país durante el torrijismo. Por un lado, el apoyo del país centroamericano a la República Argentina en lo referente a la Cuestión Malvinas; apoyo observable durante todo el período torrijista, pero que tuvo su cénit en 1982, en el marco de la participación de Panamá en

el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al momento de la Guerra del Atlántico Sur. Por otra parte, nos detendremos el rol proactivo de la política exterior panameña en la conformación y acogida del Grupo de Contadora, destinado a brindar una solución latinoamericana al conflicto de Centroamérica, a comienzos de los años ochenta.

Confiamos que la selección de casos propuesta, como así también el marco teórico-conceptual escogido y las técnicas metodológicas a aplicar contribuirán al sometimiento a control de la hipótesis que hemos esgrimido en la presente introducción. En ese sentido, colegimos vigente el planteo de Puig (1980:146), efectuado hace cuarenta años:

No sólo hay que “producir hechos”. Los hechos deben imbricarse coherentemente en una teoría que les dé sentido, tanto desde el punto de vista de la captación fehaciente de los fenómenos a los cuales se aplica cuanto de la posible transformación de dichos fenómenos, por la adopción de políticas y estrategias concretas. Para ello, requisito ineludible es que el marco teórico permita comprender analíticamente el sector de la realidad que nos interesa o, por lo menos, sus tendencias profundas.

Efectivamente, es en dirección a dicha empresa hacia donde intentaremos embarcarnos.

# Capítulo I

“En esos países la política casi nunca ha consistido en una mera rotación de partidos electorales enemigos, sino en un asunto de vida o muerte.”

*Graham Greene.*

Previo a instaurar la querrela en torno a la política exterior panameña durante el período torrijista, es menester precisar las características del régimen en cuestión; su irrupción, su auge y su caída. Es por ello que el presente capítulo está destinado, tanto a brindar una breve cartografía del torrijismo desde un punto de vista histórico-político, como así también a la descripción y análisis de la dimensión externa del mismo. Finalmente, se presenta una breve discreción sobre la denominada Guerra del Banano, en tanto ilustración del cariz autonomista de la *praxis* de la política exterior panameña durante el torrijismo.

Siguiendo a Lasagna (1996:46), creemos que “la política exterior de un régimen político es parcialmente una función de su dinámica política interna”. Razón ésta por la cual surge la imperiosa necesidad de definir la experiencia torrijista, para luego analizar con precisión los lineamientos y la *praxis* de la política exterior de Panamá durante los años a estudiar. Es evidente, entonces, que la definición de cuestiones referentes a la dinámica interna del régimen no escapará de nuestro objeto de estudio, puesto que coadyuvará a contextualizar la investigación en tiempo y espacio. Es en esta primera sección donde justificaremos el recorte temporal a estudiar.

No obstante, es necesario aclarar que sólo discurriremos sobre aquellos aspectos domésticos del régimen que sean insoslayables para analizar su política exterior. Es por ello que no pretendemos hacer aquí un exhaustivo recorrido histórico de la experiencia torrijista; más bien nos centraremos en su proyección internacional.

## 1.1. El torrijismo. Características centrales del régimen.

“El gobierno actual no surgió por capricho o por accidente. Fue la culminación de un largo proceso de creciente incapacidad de los partidos políticos de gobernar con honestidad, responsabilidad y orden.”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

La historia latinoamericana del siglo veinte estuvo signada por el rol activo de los militares en la política. En este sentido, el caso panameño no constituyó excepción alguna. Por el contrario, el golpe de Estado acaecido el 11 de octubre de 1968 inauguró un período de gobierno militar que hubo de extenderse por más de veintiún años, culminando con la invasión estadounidense de diciembre de 1989<sup>1</sup>.

Ahora bien, la experiencia militar panameña estuvo lejos de ser uniforme en el tiempo<sup>2</sup>. Por el contrario, pueden diferenciarse diversas etapas en el período 1968-1989, atendiendo a la orientación política de los gobernantes, el nivel de institucionalización del régimen y sus relaciones exteriores. La presente tesina versa sobre un momento particular del gobierno militar en Panamá: aquel forjado en torno a la conducción y las ideas del General Omar Torrijos Herrera. Para encuadrarlo temporalmente, vale revisitar su irrupción en la política panameña hasta su consolidación como jefe de Estado hacia 1969<sup>3</sup>.

Así, ha de señalarse que el golpe de Estado de 1968, llevado a cabo por la Guardia Nacional contra el flamante gobierno constitucional de Arnulfo Arias Madrid<sup>4</sup>, fue conducido por el Mayor Boris Martínez. La figura de Torrijos representaba, en aquel momento, un rol subordinado. Sin embargo, pronto surgieron desavenencias en el seno de la conformada Junta de Gobierno Provisional. La principal de ellas giraba en torno a una reforma agraria, anunciada por Martínez el 21 de febrero de 1969. Pocos días después, Torrijos se dirigió al país para comunicar que, conforme a lo decidido por la Junta de Gobierno Provisional, el Mayor Martínez sería “trasladado al exterior”, *ergo*, desplazado del gobierno. No obstante, el liderazgo inexpugnable de Torrijos al frente de la política panameña no se consolidó sino hasta diciembre de 1969, fecha en la cual

---

<sup>1</sup> Al respecto de la larga duración del régimen militar en su conjunto y de cómo éste ha logrado mantenerse durante más de dos décadas, véase Ropp (1992).

<sup>2</sup> Creemos, sin embargo, que el principal elemento que se halla presente en la totalidad del período militar es la cultura política marcadamente pretoriana, habida cuenta de la supeditación del poder ejecutivo a los designios de la Guardia Nacional. Esta fuerza, creada por el presidente Remón en 1953, ostentaba el monopolio de la violencia física en el país, ante la carencia de un ejército regular. Si bien la misma pasó a llamarse “Fuerzas de Defensa de Panamá” en 1983, continuó ejerciendo su rol de árbitro en la política panameña hasta 1989 (*Cfr.* Pereira, 1979 y Conniff, 2001).

<sup>3</sup> Si bien 1969 es el año de la consolidación de Torrijos en el poder, en plano retórico-discursivo se conmemora la fecha del 11 de octubre de 1968 como punto de partida de “La Revolución” (*cfr.* Torrijos, 2014:47).

<sup>4</sup> Arias había asumido la primera magistratura panameña el 1° de octubre de 1968, siendo depuesto sólo once días después.

hubo de superar un intento de golpe castrense en su contra<sup>5</sup> (cfr. NACLA Report, 1979:24; Pizzurno Gelós y Araúz, 1996:537-539).

Ciertamente, resulta complejo describir al régimen encabezado por Torrijos conforme a los cánones normalmente utilizados para explicar los gobiernos militares en América Latina. Conceptos como Estado Burocrático Autoritario (O'Donnell, 1982) o régimen sultanístico (Chehabi y Linz, 1998) no parecen encuadrarse en la *sui generis* experiencia panameña. Mucho menos cabría suponer que Torrijos haya estado identificado con el comunismo<sup>6</sup>. Más bien preferimos hacer alusión a un gobierno castrense, lejano a la concepción tradicional de la poliarquía, sobre el cual deben señalarse algunos atributos que lo distinguen de los convencionales avatares de las dictaduras latinoamericanas.

Juzgamos atinado esgrimir una descripción del régimen establecido en 1968 en función de su marcada tendencia hacia el nacionalismo y militarismo latinoamericanos, con vectores próximos al concepto de “justicia social”<sup>7</sup> (cfr. Torrijos, 2014:117). Además, este reformismo militar poseyó una clara inclinación hacia las clases medias y bajas rurales (cfr. Ropp, 1972:62). Dichos atributos hubieron de tornarse más ostensibles al momento de acceder Torrijos a la jefatura de Estado.

El propio General Omar Torrijos (2014:32-33), en ocasión de un discurso pronunciado ante un grupo de hombres de negocios en Nueva York a comienzos de los setenta, caracterizó el gobierno que presidía conforme a diversos ejes, a saber:

- En lo político, un nuevo sistema tendiente a la solución de los problemas fundamentales y en aras del desarrollo socio-económico que demandara la población panameña y que fuese permitido por la geografía y los recursos.
- En lo administrativo, una predisposición a la profesionalización de la administración pública, para tornarla servicial al desarrollo.
- En lo legal, la modernización de la legislación para hacerla más sencilla y permitir que reflejase una política consistente.

---

<sup>5</sup> En efecto, el 18 de diciembre de 1969 Demetrio Basilio Lakas, leal a Torrijos, es nombrado Presidente de la Junta Provisional de Gobierno. Su mandato pasaría a ser constitucional en 1972, culminando su administración en 1978.

<sup>6</sup> En palabras del propio Omar Torrijos (2014:9) en un comunicado oficial de diciembre de 1969, “Se nos ha tratado de patrocinadores del comunismo. Sin embargo, nuestro movimiento revolucionario se ha identificado en todo momento como *el que más brechas ha abierto a las fuerzas de extrema izquierda*”. Las cursivas son nuestras.

<sup>7</sup> Ciertamente, este concepto, y su pertinencia para el caso panameño, ha sido abundantemente discutido en la literatura académica al respecto. Diversos autores, fundamentalmente estadounidenses como Robert C. Harding (2001:2), prefieren caracterizar al régimen como “militarismo populista”, aludiendo peyorativamente a su contenido social.

- En lo económico, un plan de expansión del producto enraizado en la empresa privada, creativa, ágil y competitiva. El mismo se forjaba en cuatro conceptos clave: exportaciones, integración física nacional, capital humano preparado y mercados ágiles de capitales<sup>8</sup>.
- En lo social, se destaca la necesidad de brindarle al pueblo las oportunidades que le permitan desenvolver su potencial.
- En lo cultural, un fomento a la base espiritual de la nación, entendida en términos de tradiciones, historias y valores. En ese sentido, el concepto de nacionalidad panameña aparece, al menos en lo discursivo, como fuente primordial del desarrollo.
- En lo internacional, lo fundamental estribaba en la conclusión de una negociación sobre el Canal de Panamá que llenase las aspiraciones del pueblo panameño. Para ello, era necesario un acercamiento diplomático a los países de la región, por medio de la formación y solidificación de instituciones multilaterales.

Es evidente que el régimen encabezado por Torrijos contenía aspiraciones fundacionales de largo plazo. Si bien los mencionados ejes programáticos son adecuados para describir la totalidad del período a estudiar (1969-1983), la cristalización jurídica por antonomasia de los mismos ha sido, sin dudas, la sanción de la nueva Constitución Nacional en 1972.

Esta *carta magna*, la cuarta y más reciente Ley Fundamental sancionada en Panamá<sup>9</sup>, fue aprobada por la flamante “Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos”, nombre que se le dio al Poder Legislativo panameño entre 1972 y 1983<sup>10</sup>. Allende el contenido social de la Constitución, resulta relevante, a los efectos de nuestra investigación, destacar el artículo 277 de la misma:

---

<sup>8</sup> Con respecto a este último punto, ha de destacarse la efectividad del régimen para la atracción de capitales foráneos; fundamentalmente los denominados *petrodólares*, muy proliferantes a partir de los setenta (*cf.* Ropp, 1992:218-222). Podemos situar el momento fundacional de la atracción de capitales extranjeros con la creación del Centro Bancario Internacional en 1970. Desde entonces, Panamá se ha transformado en uno de los principales polos financieros de América Latina.

<sup>9</sup> Las anteriores *cartas magnas* databan de 1904, 1941 y 1946. Resulta vital, sin embargo, aclarar que el texto original de la Constitución de 1972 fue reformado en cinco oportunidades (1978, 1983, 1993, 1994 y 2004). De esta manera, la actual Constitución no se trata de un texto *ex nihilo*, sino que se forja en la piedra basal de lo sancionado en 1972.

<sup>10</sup> La representación, sin embargo, no era establecida en función de los partidos políticos, sino que se basaba en un criterio geográfico conforme al cual cada corregimiento (división administrativa *ad intra* las provincias) poseía un representante independiente. Si bien innovador, es claro que este sistema no encuentra su identificación en los conceptos tradicionales de poliarquía. En efecto, la labor parlamentaria de la Asamblea de Corregimientos ha sido señalada como intrascendente, atendiendo a la concentración real del poder en la figura de Omar Torrijos.

ARTICULO 277. –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 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, 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*<sup>11</sup>.

A todas luces, y a despecho de la existencia de la figura del Presidente de la República y de la Asamblea de Representantes de Corregimientos, la centralidad en el proceso de toma de decisiones yacía en la figura de Omar Torrijos. Puntualmente, en lo referente a nuestro objeto de estudio, la estipulación por medio de la cual se facultó a Torrijos para “dirigir las relaciones exteriores” es vital para comprender la política exterior de Panamá hasta su muerte, ocurrida en 1981.

Ha de aclararse, no obstante, que, hacia 1979 el General Torrijos impulsa la creación del Partido Revolucionario Democrático (PRD), con el objetivo primordial de que la Guardia Nacional se hiciese, paulatinamente, a un lado en la dirección del gobierno panameño. En palabras del propio Torrijos,

entonces pensamos en la organización de un partido, en modificar la constitución y delegar las funciones de legislación a la cámara legislativa tal y como está diseñada actualmente. Fue un nuevo paso gradual en la retirada metódica hacia nuestro lugar de origen: El cuartel (Torrijos, 1984:108).

Así, con la intención de profundizar una transición hacia un gobierno civil, aunque apoyado por la Guardia Nacional, Torrijos se fue, poco a poco, alejando de la jefatura de Estado panameña. Sin embargo, este proceso se vio súbitamente interrumpido por su fallecimiento, el 31 de julio de 1981. A partir de allí, sobrevino un sucesoria de pujas intestinas en el seno de la Guardia Nacional.

Si nuestro análisis se extiende dos años *plus ultra* el fallecimiento del jefe de Estado es porque, como veremos oportunamente, existió una marcada continuidad en el perfil de la política exterior del régimen<sup>12</sup>. Precisamente, el momento seleccionado

---

<sup>11</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>12</sup> Las conmociones internas atravesadas por Panamá desde la muerte de Torrijos hasta la consolidación del liderazgo de Manuel Antonio Noriega en 1983 son explicativas en lo referente a la continuidad de la política exterior durante aquellos dos años. En efecto, la Guardia Nacional y sus altos mandos se encontraban abocados a dichos reajustes de poder *ad intra* Panamá, por

para ponerle coto a nuestro análisis es aquel en donde la Constitución de 1972 fue reformada por vez primera, *i. e.*, abril de 1983. La centralidad de aquel *referéndum* residía en “someter el poder militar al ejecutivo” (Castillo, 1985:290).

Huelga decir que tal objetivo no fue alcanzado, puesto que, como hemos visto, el régimen militar habría de extenderse hasta 1989. No obstante, en aquel entonces se sostenía que la reforma constitucional habría de “poner fin de hecho a la era Torrijos” (Ceberio, 23 de abril de 1983). En efecto, es a partir de 1983 que irrumpe la figura de Manuel Antonio Noriega como jefe de Estado panameño, siendo el *norieguismo* un proceso político muy distinto del *torrijismo*. Tal argumento, junto con la singular carga simbólica de la sensación del fin de un ciclo, es lo que nos lleva a considerar el *referéndum* constitucional de 1983 como fin del período a estudiar en la presente investigación.

## 1.2. Una política exterior autonomista.

“El panameño no sale con un paraguas cuando está lloviendo en Moscú. Eso es mentira. El panameño no se pone un sobretodo cuando está cayendo nieve en Washington. Eso es mentira. El panameño está buscando su propia solución.”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

En la presente sección analizaremos en detalle la política exterior del régimen torrijista, procurando dar cuenta de sus principales lineamientos y la *praxis* que la caracterizó. Efectuaremos dicho análisis conforme al marco de referencia de nuestro enfoque teórico: la teoría de la autonomía. Creemos atinado profundizar, en primer lugar, en la descripción detallada de nuestra perspectiva, considerando la cosmovisión desde la que parte y sus conceptos centrales, como así también su pertinencia, tanto geográfica como temporal, para el estudio del caso panameño.

### 1.2.1 Precisiones teórico-conceptuales. La autonomía en el marco del régimen político internacional.

---

lo que la política exterior presentó un perfil de continuidad, prácticamente inercial, del legado del difunto Torrijos.

La Escuela de la autonomía, fundamentalmente la corriente encabezada por el académico argentino Juan Carlos Puig, se trata de un enfoque desarrollado en las décadas de 1970 y 1980 desde y con miras a la región latinoamericana. En este sentido, bien podemos inscribirla en el contexto del “pensamiento latinoamericano”, ya que -sin desconocer los valiosos aportes del *mainstream* de la disciplina de las Relaciones Internacionales- propone un abordaje localizado, atendiendo a la pertenencia de América Latina al denominado Sur Global<sup>13</sup>.

A los efectos de aproximarnos a la cosmovisión de la teoría de la autonomía desarrollada por Puig, es menester comenzar por la crítica que el autor dirige hacia los *fundamentos ideologizados de las teorías y doctrinas de Relaciones Internacionales*; fundamentos que habrían de forjar un *espejismo internacional*. Este espejismo internacional, denuncia el autor, hubo de adquirir la forma de postulados indiscutibles, aceptados aún por el pensamiento más progresista de los países pequeños y medianos, especialmente en América Latina (*cf.* Puig, 1980:135).

Tres son los presupuestos en los que esta falsa percepción, a decir de Puig, está sentada; a saber<sup>14</sup>:

- 1) *Concepción atomista de la comunidad internacional*: esto implica que el Sistema Internacional no consistiría en un sistema *stricto sensu*, impidiendo esbozar una conceptualización referente a un régimen político internacional<sup>15</sup>.
- 2) *Concepción del poder basado en la fuerza material*: de un presunto decimonónico idílico -la comunidad internacional está formada por estados soberanos no jerarquizados- se pasa a otro “descarnado y diabólico, según el cual las relaciones entre los Estados son relaciones de poder y por lo tanto hacen posible el avasallamiento de los débiles” (Puig, 1984:33). La práctica

---

<sup>13</sup> A decir de Morasso (2015:17), “La idea de “Sur Global” refiere a los países “periféricos” en tanto unidades políticas que poseen menos recursos militares, políticos y económicos respecto a las unidades en el centro y por tanto son más vulnerables y carecen de condiciones para establecer las reglas del juego del sistema internacional.”

<sup>14</sup> Si bien Puig enuncia los presupuestos del *espejismo internacional* por primera vez en 1980, en *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, esta caracterización es profundizada en la introducción de la compilación *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, publicada en 1984. Las cursivas en los presupuestos son del autor.

<sup>15</sup> Dicha concepción atomista es manifiesta en los textos de los autores clásicos de la disciplina, como Raymond Aron (1985:33). En efecto, el tratadista francés señala que las relaciones internacionales son “relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reivindica el derecho de hacerse justicia a sí misma y de ser la única dueña de la decisión de combatir o de no hacerlo”. Ahora bien, Puig acusa de atomistas incluso a los autores que subscriben a la corriente sistémica, como Talcott Parson, Morton Kaplan o Kenneth Waltz (*cf.* Puig, 1984: 29-33 y 47-50).

totalidad del a la sazón (1970/80s) *mainstream* de la disciplina adhería a tal concepción.

A raíz de la dialectización de los dos presupuestos anteriores, surge, como consecuencia ineludible de lo expuesto, un tercer lineamiento.

- 3) *Predominio incontrastable de las grandes potencias*: va de suyo que únicamente los grandes poderes del Sistema Internacional serán quienes gozarán de la magnitud necesaria para regir el orden mundial en su práctica totalidad. Los Estados medianos y pequeños serán objetos y no sujetos de las relaciones internacionales, sumiéndose en un “periferismo permanente”<sup>16</sup> (Puig, 1984:35).

Cabe suponer que, si tal *espejismo* diese cuenta de forma acabada del Sistema Internacional en el último tercio del siglo pasado (especialmente durante el período que estudiaremos), la *praxis* de la política exterior panameña, habida cuenta de la envergadura del país en cuestión, no habría tenido otra alternativa que adherir al clásico aforismo de Tucídides, conforme al cual “el fuerte hacía lo que podía y el débil sufría lo que debía”. Ergo, habría tenido que sucumbir a los designios de los grandes poderes de la arena Internacional, poseyendo muy poco margen de decisión relativamente propia.

Empero, Puig procura establecer el marco de referencia adecuado para los proyectos autonomizantes de las políticas exteriores latinoamericanas. Para ello, una lectura cabal del régimen internacional es vital. La viabilidad de la vocación autonomista estará, necesariamente, determinada por el grado de *permisibilidad* de dicho régimen.

Una vez rechazado el *espejismo internacional*, Puig propone una caracterización menos atávica del régimen internacional, merced a las tendencias contemporáneas a la sazón (década de 1970) operantes. Efectivamente, el establecimiento de la OPEP, el proceso de descolonización y la derrota estadounidense en Vietnam, se interpretan, para el autor, como síntomas de modificaciones en los lineamientos del Sistema Internacional.

Lo novedoso de la aproximación puigiana radica, *prima facie*, en la aplicación de la concepción *trialista* del Derecho Internacional junto con el establecimiento de una aguda teoría de las Relaciones Internacionales forjada en dicha visión. Desarrollado originalmente por el jurista Werner Goldschmidt, el *trialismo* plantea un tridimensionalismo en la concepción de los fenómenos. De esta suerte, cualquiera de

---

<sup>16</sup> Es en línea con esta arista del tercer espejismo que yace la crítica de Puig a la denominada “Teoría de la dependencia”. En efecto, asevera que, merced a su interpretación marxista y estructuralista de la realidad internacional, ésta sólo ofrece una respuesta “descorazonante y nihilista” (Puig, 1984:37).

éstos “es sometido al triple tratamiento sociológico, normológico y dikelógico” (Puig, 1980:61). Así, la tríada hecho-norma-valores constituye, a juzgar de Puig, la integración de la realidad social internacional. El autor confía en la capacidad heurística del “tridimensionalismo como concepción y el *trialismo* como actitud teórica” (Puig, 1980:65) para esbozar un enfoque en aras de la fundamentación de las estrategias autonomizantes de los países latinoamericanos.

En el plano del Derecho Internacional, por ejemplo, “la perspectiva *trialista*, al integrar el elemento dikelógico, no halla inconveniente fundamental en que el juzgador en una controversia pueda detectar una carencia, tanto histórica como dikelógica, y crear una norma especial para resolverla” (Puig, 1980:89). No obstante lo cual, Puig trasciende el plano meramente jurídico, puesto que “la experiencia histórica de la humanidad demuestra que ningún principio justo (dikelógicamente hablando) sólo por ser justo se impone definitivamente, así como la verdad, no por ser verdad, tiene asegurado el desplazamiento del error” (Puig, 1980:125). Es en este punto donde cobra especial relevancia la *lexis* y, fundamentalmente, la *praxis* política de los Estados, allende las concepciones de justicia. Es por ello que, apartándose del fetichismo jurídico, Puig nos recuerda que “todo proyecto autonomista requiere, para que lo sea auténticamente, movilizar recursos de poder” (*cf.* Miranda, 2013:17).

Profundizando en la cuestión de la *praxis* política, aunque sin descuidar su aproximación *trialista* a la realidad internacional, Puig ofrece una concepción auténticamente globalista-sistémica del régimen internacional promediando el último tercio del siglo XX. En este punto, se vale del concepto de Goldschmitt conforme al cual todo régimen político “implica reconocer la existencia de un orden de conductas de reparto” (Puig, 1984:50). Dichas conductas tienen como resultado la atribución a hombres determinados (en nuestro caso a Estados determinados) potencia e impotencia. De lo cual surge que un *dramatis personae* de la realidad social (y, necesariamente internacional) existen repartidores y beneficiarios de los repartos.

Ahora bien, el matiz sistémico se manifiesta en el concepto de criterios supremos de reparto que, al constituirse sobre la base de principios estatuidos, son de aplicación universal. En efecto, se trata de “pautas fundamentales a las que se atiene el grupo y que se aplican tanto a repartidores como a beneficiarios”<sup>17</sup> (Puig, 1984:51).

---

<sup>17</sup> A los efectos de sortear el aparente contrasentido según el cual un repartidor, por más supremo que sea, está tan supeditado a los criterios supremos de reparto como cualquier beneficiario, Puig recurre a la teoría del desdoblamiento funcional de Georges Scelle (*cf.* Puig, 1984:53).

Hechas las precisiones de orden ontológico, creemos conveniente abreviar en la caracterización de Puig del Régimen Político Internacional, en virtud de los criterios supremos de reparto esgrimidos por el autor.

- 1) *Posesión de un potencial de destrucción masiva como regla dinámica formal*: como contrapartida del segundo presupuesto del *espejismo internacional*, Puig arguye que la sola posibilidad de destruir completamente y en forma instantánea al enemigo es un atributo del sistema, y no de las unidades interactuantes. Dicha posesión actúa como poder de veto sobre cualquier decisión que pretenda tomar el otro. El carácter de *regla dinámica formal* reside en la necesidad de dicha posesión para alcanzar el rango de repartidor supremo. Cristalización jurídica por antonomasia de este criterio supremo es, sin dudas el Tratado de No Proliferación Nuclear firmado en 1968. Ahora bien, como se verá, este criterio supremo de reparto no admite una concepción del poder basado eminentemente en la fuerza material<sup>18</sup>.
- 2) *Impermeabilidad inter-bloques*: se refiere al principio de no intervención entre bloques como norma fundamental de las relaciones entre las superpotencias. El mismo quedó cristalizado en las conferencias que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial (especialmente la de Yalta). No obstante, para Puig la impermeabilidad está lejos de ser rígida, puesto que reconoce que la misma “no impide la intensificación de corrientes financieras y económicas en general [provenientes del bloque opuesto] que no alienten la secesión y hasta el aprovisionamiento de material bélico en dosis moderadas” (Puig, 1984:69-70).
- 3) *Autonomización intra-bloque*: llegamos aquí al punto crucial de nuestro marco teórico conceptual, puesto que es este criterio supremo de reparto el que nos marca con mayor precisión la viabilidad y permisibilidad de la vocación autonomista en América Latina. El propio Puig asevera que aquí yace la “esperanza para los países que integran un bloque” (Puig, 1984:71). El *quid* de la cuestión es que, del criterio de reparto anterior, *i.e.*: *impermeabilidad interbloques*, sólo se desprende un reaseguro al hegemon del bloque que sus “Estados clientes” no recibirán una asistencia masiva

---

<sup>18</sup> Así, por ejemplo, a decir de Klaus Knorr (1977:18) “los Estados que carecen de armas nucleares, aparentemente no se encuentran limitados en su conducta con respecto a los Estados que las poseen [...] Ello es así porque el uso de armas nucleares ha llegado a considerarse un poderoso estigma moral, especialmente con respecto a oponentes no nucleares”. De esta forma, continúa, los países excluidos de la *élite* nuclear tienden a “acrecentar la utilidad de sus fuerzas militares contra las superpotencias nucleares, haciendo de esta forma menos desigual la distribución de la disuasión militar y el poder defensivo”

(fundamentalmente en el plano estratégico-militar) del otro bloque en pos de una secesión. Pero en modo alguno esto “impide la autonomización progresiva” (Puig, 1984:72).

Sin embargo, el autor asevera que embarcarse en el largo y sinuoso camino de dicha autonomización progresiva constituye una “política extremadamente riesgosa”, en la que el Estado en cuestión “no puede contar con más que sus propias fuerzas y eventualmente, con las de los otros países del mismo bloque o no alineados solidarios con su causa” (Puig, 1984:72). Este último punto es insoslayable para nuestro ejercicio de análisis de la política exterior panameña a través del prisma de la Escuela de la Autonomía; ora desde la arista en donde Panamá ha buscado solidaridad para con su causa propia, ora desde la faceta cooperativa de la política exterior panameña, cuyo perfil se ha destacado por haber hecho propias causas autonomistas ajenas.

Ha de destacarse que una correcta lectura del escenario internacional, como así también “la constitución de un equipo de especialistas para el manejo de las crisis que, sin duda, provocará una política autonomista, es inexcusable” (Puig, 1984:72). Ello permitirá precisar el margen potencial de decisión autónoma que dispone un Estado miembro del bloque. En este punto, es evidente que los supremos repartidores nacionales del Estado en cuestión pueden “pecar por defecto”, al rezagarse *vis-à-vis* su real capacidad autonómica (por error de cálculo o intereses espurios), o bien “pecar por exceso”, al sobreestimar sus capacidades autonomizantes o ante la carencia de movilización de recursos de poder efectivos.

En el periplo autonomista, los Estados con dicha vocación habrán de servirse de los nuevos recursos de poder (la posesión de materias primas insoslayables para las grandes potencias ha sido el más resonante de ellos, en virtud del accionar de la OPEP). No obstante, para que dichos recursos de poder se efectivicen en la arena internacional, es indispensable que los países que los poseen actúen de forma coligada. Puig lleva este argumento al extremo, y no vacila en afirmar que “en el fondo, el verdadero y definitivo recurso con el que cuentan los países que desean aumentar su margen de autonomía es la unión, y especialmente la unión como instrumento estratégico para anular la voluntad del dominante” (Puig, 1984:66). Caso ilustrativo del valor del recurso de la unión en la política exterior panameña

ha sido la denominada “Guerra del Banano”, que desarrollaremos oportunamente.

Es evidente, por otro lado, la imperiosa necesidad de una “*élite* funcional a la autonomización” (Puig, 1984:74), sin la cual los proyectos autonomistas habrán de ser rápidamente rotulados de inviabilidad. Es por ello que, en el presente capítulo, nos hemos detenido a detallar las características centrales del torrijismo, para identificar la presencia de *élites* que *ad intra* Panamá hubieron de darle un impulso autonomista a la política exterior.

En virtud de lo sistémico de la perspectiva puigiana, no ha de sorprendernos que el autor nos presente un esquemático *continuum* que va desde los conceptos antitéticos de “la autonomía pura (si bien teórica) hasta la dependencia pura (también teórica)” (Puig, 1971:62). De esta suerte, construye una tipología de las situaciones dependientes, yendo del menor al mayor grado de autonomía posible de un Estado. Luego de describir la *dependencia para-colonial* y la *dependencia nacional*, Puig presenta el concepto de autonomía subdividiéndolo en *autonomía heterodoxa* y *autonomía secesionista*. Éste último implica una confrontación directa con el o los centros de poder hegemónicos. Puig advierte acerca de los peligros del secesionismo, “si el país secesionista no tiene suficiente viabilidad o no se maneja con habilidad singular caerá inevitablemente en una nueva dependencia” (Puig, 1971:66).

Empero, es en el concepto de *autonomía heterodoxa* donde consideramos que está el leitmotiv del marco teórico puigiano, a los efectos de esta tesina.

En este estadio, los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte integrante de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes: a) en el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas; c) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. (Puig, 1984:78).

Consideramos, *prima facie*, atinada la categoría de *autonomía heterodoxa* para llevar a cabo un análisis de la política exterior panameña en el período torrijista, por cuanto Panamá, si bien hubo de confrontar con el hegemón (Estados Unidos) en diversas cuestiones de índole política, jamás ha renegado de la conducción estratégica estadounidense del bloque.

En este punto, hemos de destacar la centralidad del concepto de *proyecto nacional de la élite autonomista*. Puig afirma que el mismo “está estructurado como réplica a la situación dependiente, dentro de muy vastos condicionamientos estratégicos sometidos al ‘libre examen’ del Estado que se autonomiza” (Puig, 1984:79). Se diferencia del *proyecto nacional de la élite dependentista-nacional* por cuanto éste último sólo pretende “optimizar los beneficios derivados de la subordinación derivados de la vinculación subordinada” (Puig, 1984:79). Apuntamos esta dicotomía entre *proyectos nacionales* porque la juzgamos relevante para analizar al proyecto torrijista frente a los anteriores proyectos nacionales panameños.

- 4) *Permeabilidad extra-bloques*: este criterio supremo de reparto está destinado a los Estados que, a la sazón (décadas de 1970s y 1980s), no pertenecían a ningún bloque; v.g.: los de Asia y África. En efecto, estos países, a entender de Puig, pueden optar lisa y llanamente por la no-alineación (Puig, 1984:87). Es evidente que Panamá, al estar en la zona de influencia más directa del hegemon estadounidense, no ha podido integrar este selecto club. No obstante, como veremos, ha sido vital el apoyo de las naciones *extra-bloque* en la vocación autonomista del torrijismo.
- 5) *Prohibición del uso de la fuerza para pequeños y medianos Estados*: a diferencia del primer criterio supremo de reparto que, como vimos, tiene una cristalización jurídica en el régimen político internacional, este quinto elemento “no se ajusta a los criterios tradicionales del derecho internacional que generalmente se expresan en términos formalmente normativos” (Puig, 1984:89). En efecto, al exceptuar a las superpotencias de la prohibición, este criterio se yuxtapone con la igualdad soberana de los Estados. A todas luces, la dimensión de Panamá en el escenario internacional lo torna beneficiario de esta prohibición.

Hemos desarrollado los criterios supremos de reparto que, a entender de Puig, imperaban en el régimen político internacional en el que el recorte temporal de la presente tesina se inscribe. Empero, el autor desarrolla oportunamente (Puig, 1983) otros regímenes internacionales; a saber: económico, cultural y de participación. Si bien reconocemos la relevancia de estos últimos tres en el acervo teórico de la escuela de la autonomía, es evidente que nos centraremos, primordialmente, en la utilización del prisma conceptual del régimen político internacional. Es éste, sin dudas, el más atinado para nuestro ejercicio de análisis de política exterior.

## 1.2.2 La política exterior panameña en el período torrijista (1969-1983). Una aproximación a sus lineamientos, principios ordenadores y *praxis*.

“Durante el largo período de vigencia de los partidos políticos tradicionales, ninguno de éstos llegó a esbozar, dentro de sus programas de gobierno, propósitos claros de política internacional.”

*Canciller Juan Antonio Tack, septiembre de 1970.*

Para observar la variable autonomista en la política exterior panameña en el período a estudiar, es menester caracterizar con precisión los principios que ordenaron su *praxis*, como así también los objetivos perseguidos. Si bien la cohorte histórica seleccionada es amplia, observaremos que, en esencia, los lineamientos de la política exterior panameña se han mantenido constantes entre los años 1969<sup>19</sup> y 1983.

En primer lugar, sin embargo, juzgamos atinado esbozar la descripción de una *élite* funcional a la autonomización en Panamá que irrumpió con el torrijismo, sin la cual, como hemos visto, todo proyecto autonomista sería utópico. En efecto, el principal componente de esta *élite* ha sido el rol protagónico de la Guardia Nacional en la conducción de la política panameña. Tal es así porque, a partir del Golpe de 1968, se evidencia un deslinde entre el interés de lo que académicos como Ricaurte Soler (1989) e incluso el propio Torrijos hubieron de caracterizar como *oligarquía*, cristalizada en la partidocracia reinante hasta 1968 y el interés de la Guardia Nacional *per se*<sup>20</sup>. En efecto,

---

<sup>19</sup> Nótese que, siguiendo a Araúz (1994a:430), “hasta tanto se suscitó un reajuste en el Gobierno militar a raíz del fallido intento de desplazar del mando a Omar Torrijos en diciembre de 1969, la política exterior siguió las líneas tradicionales trazadas por las administraciones anteriores”. El carácter novedoso de la política exterior del período militar instaurado en 1968 no se hubo de manifestar sino hasta la consolidación de Omar Torrijos y el nombramiento de Demetrio Basilio Lakas como presidente. Es por ello que cobra mayor sentido inaugurar la cohorte histórica de la presente investigación en 1969.

La ruptura que se produjo en 1969 fue reflejada incluso en la redacción de las Memorias Anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, mientras que en la Memoria que abarca el período que va de octubre de 1968 hasta septiembre de 1969 se destacan transformaciones técnicas, orientadas a “reformular los instrumentos de la política exterior panameña” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1969:3) y se menciona el pasaje de la diplomacia “de un período receptor un tanto pasivo, a una etapa más dinámica y activa” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1969:18), en la Memoria presentada en 1970 se aprecia una retórica discursiva mucho más *sui generis* y fundacional. Allí se mencionan por vez primera términos como “Gobierno Revolucionario” y se destaca la pertenencia panameña a América Latina y el Tercer Mundo (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1970).

<sup>20</sup> Es en este sentido que deben entenderse las palabras de Torrijos (2014:107) presentes en la célebre carta destinada al Senador Edward Kennedy en 1970: “aquí fue donde surgió mi determinación de que si algún día podía orientar la suerte de nuestras fuerzas armadas, la

este último adquirió un pronunciado matiz de *nacionalismo popular*. Así lo atestigua la cita del Canciller Tack con la que introducimos la presente sección.

En referencia a la concepción de los principios ordenadores, ha de señalarse que los mismos se basaron en el histórico espíritu anfitriónico de Panamá. La reminiscencia del Congreso de 1826 y las ideas derivadas del mismo, fundamentalmente en lo referente a la independencia hispanoamericana, fueron cristalizadas en documentos oficiales. El principal de los mismos es, sin dudas, la Memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores. La edición de 1978-1979 asevera tajantemente que

Los postulados en los que se afirma la política internacional panameña tienen entre sus fuentes originales el Congreso Anfitriónico de 1826. Singularmente en lo que concierne a la libre determinación de los pueblos, el repudio del colonialismo en todas sus formas y manifestaciones, la no intervención y la solución pacífica de las controversias.

El ideal de unidad e integración de América Latina, derivado de ese Congreso, ha sido norma constante del Gobierno Panameño (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1979:7).

Basándose en dicha inspiración decimonónica, el torrijismo partió del diagnóstico crítico conforme al cual, en su evolución histórica, la política exterior panameña se había concentrado casi exclusivamente en sus relaciones con los Estados Unidos. Efectivamente, a entender de Juan Antonio Tack (Canciller desde de enero de 1970 hasta 1976), hacia 1969 los vínculos con otras áreas del mundo se encontraban descuidados. Cuando la presencia panameña se hacía sentir era, por lo general, merced a grandes alocuciones y acciones de individuos destacados y no por la cristalización orgánica del interés nacional (*cfr.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1970:7). Asimismo, “la economía panameña estaba delimitada por la mentalidad económica estrictamente canalera, sin objetivos precisos de diversificación agrícola, comercial o industrial” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1970:7).

Era menester, entonces, enunciar y practicar una política exterior que supiera abarcar las problemáticas que se encontrasen por fuera de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la espinosa cuestión canalera<sup>21</sup>. Aunque, como veremos, la

---

matrimoniaría en segundas nupcias con los mejores intereses de la patria”. La metáfora se refiere expresamente a la concepción inicial de la Guardia Nacional como “brazo armado de la *oligarquía*.”

<sup>21</sup> En palabras del propio Torrijos, en un discurso pronunciado ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos en 1973, “quienes creen que la soberanía y liberación sólo constituye la erradicación de la bandera de las barras y las estrellas en esas 600 millas cuadradas [en referencia a la Zona del Canal], y la implantación de nuestra bandera, están pensando

diversificación de la agenda y, fundamentalmente, la multilateralización de la política exterior contribuirían enormemente a la resolución del contencioso del Canal y su Zona. Como es de suponer, la cuestión canalera continuó siendo el *leitmotiv* de la política exterior panameña, aunque ha sido precisamente el cambio de enfoque hacia dicha problemática, habida cuenta del mencionado diagnóstico, lo que le ha permitido a Panamá redundar en una exitosa e histórica resolución del tema canalero.

En términos doctrinarios, resulta especialmente relevante destacar la caracterización efectuada en la Memoria Anual de la Cancillería presentada en 1976. Allí se asevera que la política exterior panameña era tanto *dinámica* (al poner en tensión los recursos estatales en pos de la causa de la soberanía efectiva sobre todo el territorio), cuanto *independiente* (al poner por delante el interés nacional allende los dictados de las fuerzas foráneas), *nacionalista* (al plantearse como objetivo primordial la soberanía sobre el Canal y su Zona) y *No Alineada* (al propugnar un desarrollo nacional independiente de la confrontación Este-Oeste) (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1976:5-6)

Según Tack, la política exterior y su doctrina debían traducirse en “objetivos claros, inteligibles para la mayoría de los ciudadanos y para los otros gobiernos que forman parte de la familia de naciones”. Así, resultaba imprescindible que un Gobierno Revolucionario como el encabezado por Torrijos aspirase a definir y clarificar una política exterior propia que reflejase las aspiraciones nacionales dentro del ámbito mundial (*cf.* Araúz, 1994a:438).

Consideramos que el perfil de la vinculación internacional adoptado por el torrijismo se adecua al estadio puigiano de la *autonomía heterodoxa*, puesto que, pese a confrontar abiertamente con el hegemon en numerosas cuestiones político-económicas, no se cuestionó la conducción estratégica del bloque por parte del repartidor supremo ni se planteó una secesión del bloque. De hecho, oficialmente se reafirmaban los compromisos en el marco de la OEA, máxime luego de la concreción de la firma de los Tratados Torrijos-Carter, y, se reconocía la plena validez del sistema interamericano (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1979:7).

---

patriótica y profundamente, pero no están enfocando el problema dentro de las dimensiones que la liberación exige. Y les digo que liberación e independencia significan «no depender». Y en la medida en que convirtamos un Estado de consumo en un Estado productor, estamos haciendo al país menos dependiente”. Ello deja en evidencia que la vocación autonomista del torrijismo excedía la Cuestión Canalera.

Ejemplo por antonomasia del carácter autonomista heterodoxo de la política exterior del torrijismo es, sin dudas, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República de Cuba en 1976, prácticamente en el *cénit* de las negociaciones con los Estados Unidos por la Cuestión Canalera. Sin poner en jaque los intereses estratégicos del bloque, se produjo, con este simbólico hecho, un “deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque” (Puig, 1984:78). En aquella oportunidad, Torrijos declaró que “cada país tenía derecho a tener sus propios amigos y a tener sus propios enemigos” (Ozores, 1981:269).

Los principios en los que se fundó la política exterior panameña han sido enunciados anualmente en las Memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Allí, se hacía explícita mención de la adhesión de Panamá a

- A- La abstención de la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.
- B- La solución pacífica de las controversias internacionales.
- C- La obligación de no intervenir en los asuntos internos de terceros Estados.
- D- La obligación de los Estados de cooperar entre sí.
- E- El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos.
- F- El principio de la igualdad soberana de los Estados.
- G- El principio de que los Estados cumplirán de buena voluntad las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (*pacta sunt servanda*). (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1979:7).

Allende los susodichos principios propios del derecho internacional, la política exterior del torrijismo estuvo signado por otros de carácter político que, a nuestro entender pueden ser leídos desde la óptica de la *autonomía heterodoxa* puigiana. Tales son la no alineación (cristalizada en el ingreso de Panamá al Movimiento de Países No Alineados en 1976), la pertenencia panameña a América Latina y al Tercer Mundo, la condena al apartheid, el respeto a los derechos humanos y la descolonización. Por otra parte, desde 1970 se evidenció una creciente e inédita militancia activa de Panamá en foros internacionales de diversa índole. En palabras del Canciller Tack (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá ,1970:31),

“El Gobierno Revolucionario [...] se ha preocupado por afianzar la participación de Panamá en los organismos internacionales más importantes, partiendo de la base que en dichos organismos no debe haber diferencias entre Estados grandes y pequeños sino que todos son iguales. Esa participación activa de Panamá en organismos internacionales es, también, una acción colateral muy importante en el propósito de definir una política exterior panameña consecuente y consistente”.

En este punto, es menester destacar la persistencia en la enunciación de los principios de la política exterior. En efecto, el Boletín Diplomático de Panamá correspondiente a agosto y septiembre de 1983 -año en que finaliza nuestro período a

estudiar- reafirma la enmarcación de la política exterior panameña “dentro de los tradicionales principios del derecho internacional. Está orientada además por los principios del no alineamiento, la amistad y la cooperación entre todos los pueblos del mundo” (Castillo,1985:291). Textualmente, el Boletín resalta especialmente “los esfuerzos encaminados a obtener nuestra plena independencia política y a reafirmar nuestra soberanía sobre todo el territorio nacional y sobre sus recursos naturales<sup>22</sup>” (Castillo, 1985:291). Cabe señalar que, pese a haberse logrado la ratificación de los mencionados Tratados Torrijos-Carter en 1979, los principios rectores de la política exterior se encontraban incólumes hacia 1983, toda vez que la cuestión canalera, como veremos, lejos estuvo de ser la única cuestión de fuste en el marco de las vinculaciones exteriores de Panamá en el período estudiado.

Ahora bien, es cierto que, fundamentalmente en el período 1970-1979 la cuestión canalera hubo de protagonizar prácticamente todos los esfuerzos de la política exterior. Sin embargo, en modo alguno ello inhabilitó el planteamiento de otras problemáticas que fueran más allá de dicho contencioso, como el conflicto de la Guerra del Banano, el apoyo al irredentismo argentino en lo atinente a la Cuestión Malvinas o la vinculación de Panamá con el Frente Sandinista de Liberación Nacional y, *a fortiori*, la conformación y la acogida del Grupo de Contadora, forjado en la avidez de dotarle a los problemas centroamericanos una solución latinoamericana<sup>23</sup>.

Habiendo caracterizado los principios de la política exterior panameña, es menester ahora desarrollar el estilo de la misma en lo atinente a su *praxis* y su proceso de toma de decisiones. En referencia a este último, hemos de recordar, como lo señala Cabrera Coto (2010:76) que

La estructura interna del Estado panameño en la década de los setenta, como lo estipulaba la constitución política vigente [1972], 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 evidente que la figura de Torrijos, en tanto Comandante en Jefe de la Guardia Nacional y, merced a la facultad de “dirigir las relaciones exteriores” que le fue otorgada

---

<sup>22</sup> Acerca de la cuestión de la soberanía sobre los recursos naturales, es dable destacar el activismo panameño, junto con gran parte de los países del Tercer Mundo, para lograr el reconocimiento internacional de la extensión de 200 millas náuticas del mar territorial *vis-à-vis* la postura conservadora defendida por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

<sup>23</sup> Sobre la cuestión canalera en el marco de la política exterior del torrijismo discurriremos *in extenso* en el capítulo II de la presente tesina. Asimismo, lo referente a la cuestión Malvinas y el Grupo de Contadora será desarrollado oportunamente en el Capítulo III. En el presente apartado, nos limitamos a enunciar los principios rectores de la política exterior del torrijismo y a analizar su *lexis* y *praxis* desde un punto de vista genérico, bajo la óptica del marco conceptual de la autonomía puigiana.

conforme al mencionado artículo N°277 de la Constitución de 1972 tuvo un rol sustantivo en la formulación y ejecución de la política exterior panameña, pese a jamás haber ostentado el cargo de Presidente de la República<sup>24</sup>.

Efectivamente, ha sido el cariz de su estilo y su cosmovisión política la que le otorgó a la política exterior panameña un marcado perfil *sui generis* nunca antes visto. Como veremos, este estilo cobró notoriedad mundial fundamentalmente en el abordaje de la Cuestión Canalera, cuestión a la que consagraremos el capítulo II de la presente tesina. “Entonces era él [Torrijos], 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” (Cabrera Coto, 2010:76). En este punto, es dable destacar el pragmatismo de Omar Torrijos a la hora de designar funcionarios y asesores. Los mismos sostenían ideologías variopintas y en algunos casos contradictorias entre sí. No obstante, en este crisol de perspectivas, numerosos analistas señalan la notable tendencia de Torrijos a “equilibrar el idealismo de su juventud radical y el conservadurismo de su comunidad comercial”. En efecto, según Robert Pastor (1995:5-6), académico y miembro del Consejo Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, Torrijos solía aseverar que

“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.

A entender del Canciller Juan Antonio Tack (1981:225), en alusión al viraje de las vinculaciones internacionales de Panamá durante el torrijismo,

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.

En este sentido, cobra especial relevancia la relación entre la política interna y la política exterior. El “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” al que el Canciller Tack (Ministerio de

---

<sup>24</sup> Pese a no haber ocupado jamás el cargo en cuestión, analistas como Claudia Cabrera Coto utilizan el concepto de “diplomacia presidencialista” para referirse a una de las características fundamentales de la política exterior panameña: el peregrinaje internacional de Torrijos en busca de apoyo mundial para sus aspiraciones autonomistas, fundamentalmente en la Cuestión Canalera.

Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1974:21) hacía referencia, estaba consagrado a la eliminación de la escisión existente entre la política doméstica y las vinculaciones externas de Panamá característica de la era pre Torrijos. El rol de la opinión pública en temas sustantivos de política exterior, v.g.: el plebiscito para la ratificación de los nuevos tratados del Canal, tenía por objeto consolidar lo que el propio Torrijos (2014:97) denominaba “*yunta* pueblo-gobierno”.

Como mencionamos *supra*, a partir de 1978, vencida la facultad constitucional de dirigir las relaciones exteriores otorgada a Torrijos en 1972, su figura se fue alejando paulatinamente de la Jefatura de Gobierno panameña<sup>25</sup>. Sin embargo, tal como lo atestigua Dalys Vargas (2004:207-325) en su monumental y detallada cronología de la política exterior panameña entre 1971 y 1981, la figura de Omar Torrijos continuó desempeñando un papel de fuste en lo que él denominaba la *Patria Internacional*. En efecto,

Los trabajos de investigación científica han tendido a concentrarse en los hechos relacionados con la firma de los Tratados del Canal y su puesta en vigencia. Pero pocas personas conocen, recuerdan o comprenden otros aspectos de la febril actividad del General Torrijos en “la *Patria Internacional*,” vinculados también con el perfeccionamiento de la soberanía y la independencia de Panamá, pero *de un alcance que traspuso el territorio de nuestro país y las fronteras tradicionales de nuestra política exterior, proyectándose al futuro al ocuparse también con la situación de otros pueblos del mundo*<sup>26</sup>. (Vargas, 2004:207).

Consideramos que estos lineamientos señalados por Vargas no solamente se mantuvieron luego del alejamiento de Torrijos de la Jefatura de Gobierno panameña, sino que, además, como lo desarrollaremos oportunamente en el capítulo III de la presente tesina, hubieron de extenderse dos años más luego del fallecimiento de Torrijos en 1981. La coherencia y continuidad de los lineamientos y *praxis* de la política exterior cristalizados en totalidad de la Memorias anuales de los Ministros de Relaciones Exteriores presentadas entre 1970 y 1983 así lo atestiguan. La muerte de Torrijos lejos estuvo de ponerle coto a la continuidad del perfil autonomista de la política exterior panameña.

### **1.2.3 Excurso sobre la Guerra del Banano (1974) como ensayo de demostración de la *praxis* autonomista de la política exterior del torrijismo.**

---

<sup>25</sup> Prueba de este repliegue es la ausencia del General Torrijos en el acto de entrada en vigor de los Tratados del Canal y la desaparición de la Zona del Canal el 1° de octubre de 1979. El protagonismo de este sustancial hecho fue, por el contrario del “pueblo panameño acompañado de las autoridades civiles” (Cabrera Coto:2010:75).

<sup>26</sup> Las cursivas son nuestras.

“Al presenciar esta reunión que estamos escenificando en nuestro país, creo que estamos asistiendo al entierro de aquel término despectivo que tanto se ha usado contra nosotros, de que somos una ‘República Banana’.”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

Habiendo descrito en líneas generales la política exterior de Panamá durante el torrijismo, consideramos oportuno desarrollar en el presente apartado un singular proceso en donde puede observarse la vocación autonomista del país centroamericano. Ciertamente es que la denominada Guerra del Banano<sup>27</sup> lejos está de ocupar un lugar privilegiado entre los hechos a estudiar en lo atinente a las vinculaciones internacionales de la era del torrijismo, máxime al ser opacada por la grandilocuencia de la Cuestión Canalera, a la que nos abocaremos en el capítulo II.

No obstante, las acciones panameñas en torno a la cuestión bananera pueden ser leídas a través del prisma de la *autonomía heterodoxa*, habida cuenta de la similitud de dicho proceso con aquel encabezado por los países exportadores de petróleo en 1973. A decir de José de Jesús Martínez (1987:239), académico y hombre de confianza del General Torrijos, la resultante de la Guerra del Banano “puede ser discutible en términos económicos, pero jamás en términos políticos”, por haberse concebido como un “ensayo general de la que después se libraría por los Tratados del Canal”. Veamos en qué consistió.

En función de su tropicalidad, el cultivo de bananas ha sido, históricamente, una pieza vital de la economía panameña y su comercio internacional. En efecto, hacia comienzos de la década de 1970, la exportación de bananas representaba el 53% de la totalidad de las exportaciones panameñas. Empero, la explotación agrícola del plátano se hallaba contractualmente en manos de la *Chiriquí Land Company*, subsidiaria de la *United Brands Company*, a su vez sucesora de la corporación *United Fruits Company*<sup>28</sup>.

Ante la inflación generalizada provocada por el alza del precio del petróleo y debido al progresivo deterioro de los términos del intercambio que pronunció el déficit

---

<sup>27</sup> Una exhaustiva documentación del proceso de la Guerra del Banano, como así también diversos estudios preliminares que marcan las causas profundas y los antecedentes de la explotación bananera en Panamá puede hallarse en los números 224, 225 y 226 de la Revista Cultural Lotería, consagrados a la pormenorización de estos sucesos. De allí hemos obtenido algunos de los guarismos económicos que aparecen en el presente apartado.

<sup>28</sup> Acerca del histórico rol de esta poderosa compañía en las relaciones entre Estados Unidos y los países centroamericanos, véase Bucheli (2008). Según el autor, existe una generalizada visión en la academia acerca de la *United Fruit Company* como la representación por antonomasia del imperialismo de los Estados Unidos en la región. Además, destaca la sistemática alianza entre la compañía y los gobiernos dictatoriales locales, siempre que la UFC pudiera proveerles estabilidad.

de la balanza de pagos, en 1974 Panamá auspició la conformación de un *lobby* de países exportadores de banana, que hubo de llamarse Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), con la obvia inspiración del accionar de la OPEP. En palabras del propio Torrijos, el espíritu que iba de guiar esta flamante institución era la avidez de que en “América se explote la tierra y no se siga explotando al hombre”.

Entre los primordiales objetivos de esta organización fundada por Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y, desde luego, Panamá<sup>29</sup>, resaltaban: el incremento de la presión impositiva a las bananas exportadas por las empresas transnacionales, el control del suministro de bananas para influir en el mercado internacional del bien –que era el único que conservaba su precio desde hacía veinte años– y la modificación de las concesiones impositivas y en el usufructo de la tierra, previamente otorgadas a las transnacionales (*cf.* Bucheli, 2008:448).

A los efectos de nuestro estudio vinculado con la variable autonomista en la política exterior panameña, el caso de la Guerra del Banano se erige como un ejemplo de la *praxis* autonomista de la política exterior torrijista. Entendemos que, en función de la autopercepción de Panamá como miembro del Tercer Mundo, la iniciativa torrijista estuvo en línea con el legado del *shock* producido por la OPEP en 1973. A su vez, la UPEB es ilustrativa al respecto de la utilización de los nuevos recursos de poder teorizados por Puig. Como hemos visto *supra*, “en el fondo, el verdadero y definitivo recurso con el que cuentan los países que desean aumentar su margen de autonomía es la unión, y especialmente la unión como instrumento estratégico para anular la voluntad del dominante” (Puig, 1984:66). Es en este marco que interpretamos el patrocinio panameño a la conformación de la estratégica UPEB.

Como bien señala Dalys Vargas, “para Panamá, la ‘Guerra del Banano’ fue un importante ejercicio en la reconquista de su soberanía y la transferencia del Canal a manos panameña” (Vargas, 2016). En la confrontación con la transnacional bananera con presencia en el país, “Panamá aumentó en un balboa<sup>30</sup> por caja de cuarenta libras el gravamen impositivo, la empresa presentó diversos argumentos para negarse a pagar el aumento y terminó por paralizar las exportaciones y otras actividades, creando un problema social” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1974:31-32).

---

<sup>29</sup> Filipinas fue el único gran exportador de bananas que no integró la UPEB.

<sup>30</sup> El Balboa es la moneda de curso legal en Panamá, está atada al dólar estadounidense en razón de B/.1.00 = USD\$1.00.

En este contexto, y en plena concomitancia con la conformación de la UPEB, ha sido de primordial importancia el apoyo brindado por actores del Tercer Mundo “como Argelia, Yugoslavia, Cuba, [...] los cuales consideraron justa la lucha de Panamá en defensa de sus derechos sobre los productos naturales y sobre los ingresos que su explotación produce a las empresas extranjeras” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1974:32).

Si bien, como anticipamos, el proyecto de la UPEB hubo de fracasar en términos económicos, principalmente por la comprobación del otorgamiento de sobornos al presidente hondureño en 1977 –escándalo conocido como *Bananagate*–, es indiscutible el triunfo político de la vocación autonomista de Panamá en la cuestión bananera, por cuanto pudo aglutinar a la mayoría de los países exportadores de bananas y ejercer así un liderazgo moral en la región.

## Capítulo II

“Es duro ver una bandera extranjera en el propio corazón del país. Hemos comenzado un proceso que le va a garantizar a las futuras generaciones la erradicación de esa Quinta Frontera. Porque miren, miren ese caso: Panamá limita al norte con el Atlántico, al sur con el Pacífico, al oeste con Costa Rica, al este con Colombia, y en el centro con los gringos. ¡Habrase visto!”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

Como anticipamos, el hecho distintivo por antonomasia de la política exterior panameña durante el período torrijista ha sido el abordaje de la espinosa Cuestión Canalera. Dicho abordaje hubo de convertirse en el *leitmotiv* de la política exterior del país centroamericano, tanto más cuanto que fue durante esta etapa que este contencioso tan significativo para las relaciones entre Estados Unidos y la región latinoamericana, hubo de hallar su resolución por la vía diplomática y de la negociación entre las naciones.

El presente capítulo está dedicado a la descripción y análisis, conforme al prisma del ya descrito marco teórico autonomista, del tratamiento de la cuestión relativa a la soberanía del Canal de Panamá y su Zona entre los años 1970 y 1983<sup>31</sup>. Procuraremos dar cuenta de las innovadoras estrategias de negociación usufructuadas por la diplomacia panameña en aquellos años; estrategias que hubieron de arribar a su cénit con la firma y ulterior ratificación de los coloquialmente denominados Tratados Torrijos-Carter. Como es sabido, es merced a la vigencia de dichos tratados que hoy en día la República de Panamá ejerce la soberanía efectiva en la totalidad de su territorio.

Cierto es que el acervo bibliográfico consagrado al análisis de lo referente a los Tratados Torrijos-Carter es más que vasto. Empero, en la presente tesina buscamos observar dichos fenómenos como manifestaciones de una política exterior autonomista, cuyos principios ya hemos expuesto oportunamente. Es en este punto que creemos que yace la vocación innovadora de nuestra aproximación.

Previo a esgrimir nuestro análisis, es menester describir el estado de la Cuestión Canalera al momento de consolidarse Torrijos en el poder, *i.e.*: diciembre de 1969. Es por ello que dedicaremos el primer apartado de este capítulo a la exposición de determinados hechos de la política exterior panameña pre-Torrijos, no sólo para

---

<sup>31</sup> Este capítulo se acompaña con un anexo documental (A) en el que se incluye una selección de fuentes primarias relativas a la Cuestión Canalera.

contextualizar el proceso, sino—y, sobre todo— a los efectos de contrastar los abordajes de la diplomacia panameña en torno a este complejo y fundamental asunto.

Así, este capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se detalla el estado de las negociaciones panameño-estadounidenses hacia 1970, enfatizando el rol catalizador que tuvieron los sucesos de enero de 1964 en la política exterior panameña pre-Torrijos. Seguidamente, se expone el giro en la vinculación con los Estados Unidos a partir del ascenso y consolidación de Omar Torrijos en la jefatura de gobierno panameña, como así también la ulterior estrategia de multilateralización del contencioso, que hubo de redundar en la declaración Tack-Kissinger de 1974 primero y en la firma de los tratados Torrijos-Carter *a posteriori*. A continuación, se pasa revista a los avatares y vicisitudes en torno al logro de la ratificación de los mencionados tratados, tanto en Panamá cuanto en Estados Unidos, partiendo de la base de que la estrategia de multilateralizar la cuestión contribuyó enormemente a tales efectos. Finalmente, se menciona el paulatino avance de la implementación de los Tratados Torrijos-Carter en los primeros años desde su entrada en vigor.

## **2.1 Antecedentes. Estado del tratamiento de la Cuestión Canalera hacia 1970. Del Tratado Hay Bunau-Varilla de 1903 a los Proyectos huérfanos de 1967.**

“I am interested in the Panama Canal because I started it. If I had followed traditional, conservative methods, I should have submitted a dignified state paper of probably two hundred pages to Congress, and the debate would have been going on yet. But I took the Canal Zone, and let Congress debate, and while the debate goes on, the Canal does also!”

*Theodore Roosevelt.*

El nacimiento de la República de Panamá estuvo marcado a fuego por su vinculación con los Estados Unidos. En efecto, quince días después de su separación de Colombia, acaecida el 3 de noviembre de 1903 con la solícita colaboración del gobierno norteamericano y sus tropas<sup>32</sup>, el Secretario de Estado estadounidense John Milton Hay firmó con el empresario francés Philippe Bunau-Varilla, designado Ministro Plenipotenciario de Panamá, el tratado que hubo de ser inmortalizado por los apellidos

---

<sup>32</sup> Para observar el devenir de los proyectos canaleros desde el Siglo de Oro español hasta la concreción de la separación panameña de Colombia y la consecuente suscripción del tratado Hay-Bunau Varilla en 1903, véase Donovan (1966:120-137).

de los signatarios, y que habría de regir las relaciones panameño-estadounidenses hasta su abrogación en 1979.

En virtud al Tratado Hay-Bunau Varilla, la flamante República de Panamá se comprometía a conceder “a los Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta por agua para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección [de un] canal [interoceánico], de diez millas de ancho” (Araúz, 1994b:244). En dicha franja de diez millas de ancho, que los Estados Unidos llamarían Zona del Canal, Panamá le otorgaba

todos los derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercitarían *si ellos fueran soberanos del territorio* dentro del cual están situadas dichas tierras y aguas, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá (Araúz, 1994b:245).

A entender de Juan Antonio Tack, canciller panameño desde 1970 hasta 1976, la aplicación unilateral del Tratado Hay-Bunau Varilla por parte de Estados Unidos sumió a la República de Panamá, desde el mismo instante de su concepción, en una condición semi-colonial o, en términos puigianos, en una situación de *dependencia para-colonial*. Como hemos visto en el Capítulo I, se trata del menor grado de autonomía posible de un Estado en el *continuum* que va desde los conceptos antitéticos de “la autonomía pura (si bien teórica) hasta la dependencia pura (también teórica)” (Puig, 1971:62).

Cuatro eran los elementos que, según Tack (1999:31) contribuían a esta situación dependentista:

- 1.- La administración y manejo por los Estados Unidos del Canal mismo, sin ninguna participación de Panamá.
- 2.- El establecimiento de la *Zona del Canal*, que rodeaba al Canal, con todas las características políticas, jurídicas y económicas de una colonia enclavada en todo el centro del Istmo de Panamá.
- 3.- El establecimiento de las *bases militares* donde y como los militares estadounidenses lo decidieron unilateralmente, y,
- 4.- *La perpetuidad*<sup>33</sup>.

Es en tal sentido que deben comprenderse las palabras de Omar Torrijos al referirse a la relación entre independencia panameña y a la suscripción del leonino tratado Hay Bunau-Varilla, que ningún panameño firmó,

En 1903 Panamá se separó de Colombia y pidió ayuda a los Estados Unidos para defender nuestro naciente Estado. Esta potencia extranjera nos la concedió, pero se reservó la cintura estratégica usurpando derechos soberanos. [...] Ellos alegan un derecho como el que a su juicio le asiste a la partera, de llevarse al recién nacido si no le pagan el parto (Torrijos, 1984:36).

---

<sup>33</sup> Las cursivas son del autor.

Ha de destacarse que las concesiones otorgadas a los Estados Unidos no se limitaron a los derechos otorgados en la Zona del Canal, sino que, tal como lo asevera el artículo 136 de la primera Constitución panameña sancionada en 1904,

El Gobierno de los Estados Unidos de América podrá intervenir, *en cualquier punto de la República de Panamá*<sup>34</sup>, para restablecer la paz pública y el orden, si hubieran sido turbados, en el caso de que por virtud de Tratado público aquella Nación asumiere o hubiere asumido la obligación de garantizar la independencia y la soberanía de esta República.

Dicho cúmulo de facultades, con una curiosa similitud con el espíritu de la Enmienda Platt que modificó la Constitución cubana cuatro años antes, hubieron de suscitar un sinnúmero de intervenciones norteamericanas en la política panameña, no sólo en lo concerniente a la denominada Zona del Canal, sino en cualquier parte del territorio de la República. En efecto, según el jurista panameño Humberto Ricord (1988:324) “El Estado panameño, edificado sobre la base de una nacionalidad histórica eficiente, hubo de aceptar la hipoteca norteamericana sobre su independencia. Nación y nacionalidad indoblegables, al fin, Panamá eliminaría ese baldón jurídico [dispuesto por el artículo 136 de la Constitución de 1904] en 1936”, en virtud del tratado Arias (Harmodio)-Roosevelt (Franklin Delano). Posteriormente, el resabio constitucional sería abrogado con la sanción de la nueva *Carta Magna* de 1941<sup>35</sup>.

Es evidente que la mayoría de los panameños jamás acogió con beneplácito los términos del Tratado Hay-Bunau Varilla, basado en la perpetuidad. Empero, pueden vislumbrarse, *grosso modo*, dos etapas en las relaciones con los Estados Unidos hasta la revocación de dicho convenio: el *período revisionista*, en donde lo que primaba eran las pujas por la obtención de mejoras económico-comerciales para Panamá –aunque sin impugnar la validez del tratado firmado en 1903, ni osar poner en tela de juicio la cuestión de la soberanía–; y el *período de lucha por un nuevo Tratado*, con la avidez de abrogar en su totalidad el Tratado Hay-Bunau Varilla. La fecha simbólica en la que se considera que este último período comenzó es la del 9 de enero de 1964 (*cf.* Tack, 1999:35).

La historia marca que, a nueve días del mes de enero de 1964, la realidad se impuso. En dicha jornada, inmortalizada como el *Día de los Mártires*, las relaciones panameño-estadounidenses se vieron súbitamente soliviantadas como nunca en

---

<sup>34</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>35</sup> Bien podría interpretarse que, merced a la eliminación de la facultad intervencionista del artículo 136, junto con la sanción de la Constitución de 1941–en la que se enfatizaba el rol trascendental de la economía nacional y la hacienda pública (*cf.* Ricord, 1988:330)–, con la consecuente mejora del perfil internacional de Panamá en tanto país independiente, la nación centroamericana avanzó al estadio puigiano de *dependencia nacional*.

sesenta años de mutua diplomacia. De hecho, pareciera que entre los detonantes inmediatos de tamaño alboroto lejos se encontró la alta política y sus funcionarios. Ha sido, por el contrario, un puñado de jóvenes estudiantes la causa de este hito irreversible de la historia panameña.

En aquella oportunidad, un grupo de alumnos del Instituto Nacional de Panamá ingresó, con el pabellón nacional, a la denominada Zona del Canal para dar cumplimiento con pactos preexistentes (1962) que señalaban que allí donde flameara la bandera estadounidense también debía ondear la panameña. En el transcurso de la jornada se sucedieron funestos incidentes, desde la rotura del pabellón panameño hasta la muerte de numerosos estudiantes y zoneítas<sup>36</sup>. Como corolario de los acontecimientos, Panamá rompió, por primera vez en su historia, las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos.

Luego de un cuatrimestre de pujas en la OEA, el 3 de abril de 1964 se firmó la Declaración Conjunta Moreno-Bunker, en virtud de la cual Panamá y los Estados Unidos se comprometieron a reestablecer relaciones diplomáticas y designar inmediatamente Embajadores “con poderes suficientes para procurar la *pronta eliminación de las causas del conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase*<sup>37</sup>”. Dichos Embajadores se embarcarían en “los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo”. En efecto, la celeridad de las negociaciones habría de culminar en los tres proyectos de Tratados Robles-Johnson de 1967.

Estos tratados, conocidos como “3 en 1”<sup>38</sup>, “encontraron una fuerte oposición en varios sectores del país [quienes los consideraron] como una lesión enorme provocada por quienes deberían defender la integridad de la República y advirtieron su inoportunidad e improvisación” (Tack, 1999:47). De manera que los tratados propuestos no hubieron de conseguir siquiera la venia de la Asamblea Nacional en 1967.

---

<sup>36</sup> Son numerosos los estudios historiográficos de los sucesos de enero de 1964 en Panamá. Relevante es, allende la interpretación de los hechos, conocer la postura estadounidense. En su profundo estudio acerca de las negociaciones panameño-estadounidenses por la Cuestión Canalera, el diplomático norteamericano William J. Jordan dedica los primeros capítulos de su libro *La Odisea de Panamá* a detallar los acontecimientos del Día de los Mártires. A los efectos de la presente tesina, es importante destacar que el autor abreva en la idea de que dicha jornada poseyó una catalizadora relevancia en los procesos que iban a sucederse hasta la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977.

<sup>37</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>38</sup> Tal denominación abreva del hecho de que los mismos eran tres convenios que versaban sobre el Canal de Panamá propiamente dicho, la construcción de un nuevo Canal a Nivel del mar por Panamá (proyecto que *a posteriori* quedó trunco) y la Defensa del Canal y su Neutralidad, respectivamente.

A partir de la irrupción de la Guardia Nacional en el gobierno panameño en 1968, los Tratados 3 en 1 se hallaron, oficialmente, en evaluación. Así, los proyectos permanecieron “en condición de tales. Esta situación significa para la República de Panamá, que las negociaciones se hayan ‘suspendido’ y se espera que continúen otras etapas<sup>39</sup> de esas negociaciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1969:10). De manera que, hacia finales de 1969 los proyectos se encontraban en una meseta diplomática, puesto que, si bien no habían sido rechazados oficialmente, estaban desdeñados y desprestigiados desde su misma concepción.

Tal como asevera metafóricamente Jorden (1985:216), “los tratados de 1967, que estuvieron tres años en gestación, al ser abandonados por sus padres se convirtieron en huérfanos de la historia y pronto fueron olvidados”.

## **2.2 Viraje en la concepción de la Cuestión Canalera a raíz de los nuevos lineamientos de la política exterior panameña a partir de 1970. Enfoque bilateral del contencioso (1970-1972).**

“El nuevo gobierno practica un nacionalismo más acentuado, como parte de la convicción personal de muchos de los nuevos dirigentes y sus colaboradores y de su estrategia para consolidar su base popular.”

*Omar Jaén Suárez.*

Como hemos detallado en el Capítulo I, no fue hasta diciembre de 1969 que Torrijos se consolidó en la jefatura de gobierno panameña. En lo atinente a la política exterior, es significativo el ascenso de Juan Antonio Tack a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores en enero de 1970. Es partir de su gestión que consideramos la instauración de una política exterior con vocación autonomista. Veamos qué repercusión han tenido los nuevos lineamientos en el tratamiento de la Cuestión Canalera.

Como es obvio, una de las primeras labores del flamante Canciller Tack ha sido la impostergable decisión sobre el destino de los Tratados “3 en 1”. Luego de haber efectuado numerosos estudios al respecto, y con la colaboración de una comisión creada *ad hoc*, en agosto de 1970 el gobierno panameño rechazó de plano los proyectos de 1967. En efecto, tanto los comisionados como el propio Canciller sostenían que dichos proyectos “no cumplen con la finalidad de ‘procurar la pronta eliminación de las

---

<sup>39</sup> Subrayado en el original.

causas del conflicto” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1970:17).

La justificación anterior usufructuaba los términos de la ya expuesta Declaración Conjunta Moreno-Bunker de 1964; la que, a juzgar del gobierno panameño, no era lo suficientemente honrada y cumplimentada por los proyectos de 1967. Comenzaba, con este rotundo rechazo, prueba inexorable de vocación autonomista, una nueva etapa en la política exterior panameña. Los proyectos *huérfanos* no iban a ser utilizados “ni siquiera como base de futuras negociaciones” (Vargas, 2004:208).

Es evidente que, allende los términos concretos de los proyectos de 1967, el torrijismo procuró encarar el tratamiento de la Cuestión Canalera *ex nihilo*, al desdeñar los posibles avances propios de las etapas anteriores donde, según Torrijos imperaba la “partidocracia” y, *a fortiori*, la “oligarquía”. La Revolución Panameña se vio constreñida, de esta suerte, a forjar su propia retórica y estrategia para la resolución del espinoso diferendo con los Estados Unidos (*cfr.* Guardián Guerra, 2014:34).

A partir de dicha instancia de *tabula rasa*, el perfil panameño en las negociaciones, que no se reanudaron oficialmente sino hasta junio de 1971, adquirió un cariz un tanto más desafiante con el hegemon, tendiente a la diferenciación del interés nacional del repartidor supremo del interés del bloque<sup>40</sup>; aunque, desde luego, sin menoscabo del reconocimiento de los Estados Unidos como líder del bloque<sup>41</sup>.

Más aún, el torrijismo proponía un tratamiento novedoso de la Cuestión Canalera, teniendo en cuenta la creciente e indiscriminada militarización de la Zona del Canal por parte de los norteamericanos. Así, el contencioso, más allá de sus innegables ribetes soberanistas, también involucraba cuestiones de seguridad, pero “este concepto

---

<sup>40</sup> Este divorcio entre el interés nacional del repartidor supremo del interés del bloque, tan recalado en los escritos puigianos se halla en plena concomitancia con el significativo discurso del ministro Tack al presentar la Memoria anual del año 1971. En aquella oportunidad, el Canciller denunció que “Voceros de agencias oficiales norteamericanos han expresado que el Canal y la Zona, son vitales para la defensa de los Estados Unidos de América. *Ya no se apela al eufemismo de la defensa continental, sino al claro y preciso hecho del interés nacional y doméstico de ese país, que no es de nuestra incumbencia*” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1971:14).

<sup>41</sup> Prueba del mencionado cambio de cosmovisión en la política panameña ha sido, sin dudas, la decisión unilateral de la terminación del uso de la Base Aérea de Río Hato por parte de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Dicha base se hallaba fuera de la Zona del Canal y había sido arrendada a los Estados Unidos en virtud de un acuerdo de 1955. Ante la inminencia del vencimiento de dicho acuerdo, los norteamericanos solicitaron una prórroga para su utilización. Sin embargo, desde la Cancillería panameña se consideró que “tal prórroga para el uso de Río Hato no era conveniente para los intereses nacionales en estos momentos y que, por lo tanto, debía darse por terminado el acuerdo concertado en 1955” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1970:21). De esta suerte, el usufructo de la base fue entregado a la República de Panamá el 22 de agosto de 1970, con la significativa presencia del Gral. Torrijos.

de la seguridad y la defensa del Canal [...] en realidad es la defensa de los intereses nacionales norteamericanos” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1971:23), transformándose Panamá en un potencial blanco de ataque llegado el caso de un conflicto armado que enfrentare a los repartidores supremos del orden bipolar (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1971:23). Sin embargo, pese a los avances en las redefiniciones de las posiciones negociadoras panameñas, poco ha sido lo que en aquellos primeros años del torrijismo se ha avanzado hacia la concreción de un nuevo tratado.

Punto álgido de este período ha sido, sin dudas el encuentro en la Casa Blanca entre el presidente Demetrio Lakas y su par estadounidense Richard Nixon, en octubre de 1971. En aquella oportunidad, los mandatarios dieron el visto bueno para la profundización de las ya existentes negociaciones.

No obstante, estos años estuvieron signados por condicionantes intermésticos, tanto en Panamá cuanto en los Estados Unidos. Por el lado panameño, se avizoraba una puja *ad intra* el gobierno, entre sectores pro-norteamericanos, liderados por el presidente Lakas y el ala nacionalista de la Cancillería, cuyo principal exponente era Juan Antonio Tack. Por otra parte, y como desarrollamos en el Capítulo I, fue durante estos años que el torrijismo buscó consolidarse constitucionalmente; toda vez que recién a partir de la sanción de la *Carta Magna* de 1972 Torrijos fue habilitado a dirigir las Relaciones Internacionales. Por el lado estadounidense, persistía, por aquel entonces, la creencia de que Torrijos era un fenómeno pasajero; razón por la cual resultaba un tanto osado embarcarse en negociaciones profundas en lo atinente a la Cuestión Canalera *tête-à-tête* un régimen cuya legitimidad estaba en entredicho (*cf.* Jaén Suárez, 2007:14-16).

Empero, consideramos, que desde el punto de vista de la autonomía este ha sido un período de reafirmación de la postura nacionalista panameña, puesto que se ha evidenciado una naciente confrontación con el hegemón en cuestiones de índole política. Asimismo, se observa la gestación de lo que Puig hubo de denominar *proyecto nacional de le élite autonomista*, que surge, como es sabido, “como réplica a la situación dependiente, dentro de muy vastos condicionamientos estratégicos sometidos al ‘libre examen’ del Estado que se autonomiza” (Puig, 1984:79). Creemos atinado, entonces caracterizar a esta primera etapa en función de su vocación autonomizante, signada por la lógica del ensayo error.

Más aún, en palabras del propio Omar Torrijos, al ser consultado sobre el exiguo avance de las negociaciones canaleras en el período 1970-1972,

Las dos partes nos estábamos engañando, [...] los americanos y los panameños. Nos mentíamos. *Las dos tratábamos de ganar tiempo [...] Yo estaba ganando tiempo para internacionalizar el problema.* Estaba convencido de que mientras el asunto involucrara solamente a los Estados Unidos y Panamá, los norteamericanos no le darían importancia [...] *Para resolver un problema, lo primero que hay que hacer es convertirlo en un problema*<sup>42</sup> (Jorden, 1985:306).

### **2.3 La multilateralización de la Cuestión Canalera. Nuevas estrategias a partir de 1972 y sus posteriores frutos. De la reunión del Consejo de Seguridad en Panamá a la Declaración Tack-Kissinger y el raid tercermundista de Torrijos.**

“Existe hoy en el mundo una nueva imagen de Panamá.”

*Juan Antonio Tack.*

Al caracterizar el régimen político internacional del último tercio del siglo XX, Puig se apoya en los términos del académico Hélio Jaguaribe. En efecto, recupera su concepto de “permisividad” del sistema internacional. Esta, según Puig, fue relativamente favorable para los Estados periféricos hacia los setenta, atendiendo determinadas vicisitudes de la época, como la *détente* o el mencionado accionar de la OPEP. En este sentido, Puig insta a los Estados con vocación autonomista de desembarazarse del externalismo en la caracterización de los males que éstos padecen. En definitiva, “el externalismo es una forma de escapismo” (Puig, 1984:42). En este punto, en modo alguno podemos afirmar que el torrijismo no adoleció de escapismo alguno, mucho menos en lo atinente a la Cuestión Canalera.

Tal es así que, a partir de 1971 comenzó a gestarse un raid diplomático a escala global tendiente a granjear el apoyo global a la República de Panamá en lo referente a su causa más urgente y primordial: el ejercicio de su soberanía en la totalidad de su territorio. Logro sustantivo en dicha incursión ha sido la elección, por segunda vez en la historia, del país como Miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el bienio 1972/73. Desde dicho foro, Panamá exaltaría la defensa de “los principios de auto-determinación y no-intervención, que son cardinales en la moral internacional de nuestro tiempo” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1971:11).

---

<sup>42</sup> Las cursivas son nuestras.

A poco de que Panamá asumiera su banca, el Consejo de Seguridad viviría algunas de las jornadas más simbólicas y significativas de la historia de las Naciones Unidas, puesto que, por vez primera desde el emplazamiento definitivo de la sede del CS en Nueva York, iban a celebrarse sesiones fuera del recinto; puntualmente en la capital etíope. Allí se abordarían temáticas relacionadas al colonialismo y la situación racial. Es evidente que el Embajador panameño Aquilino Boyd de la Guardia, hubo de fructificar el escenario para el beneplácito de la causa panameña, habida cuenta de la existencia de la “Quinta Frontera”<sup>43</sup>.

Luego de apoyar toda gestión tendiente a la erradicación de la discriminación racial y el colonialismo en el continente africano, Boyd concluyó su encendida alocución dando “a conocer en breves frases la cuestión que aflige a mi patria en materia de colonialismo” (CSNU, Sesión 1631, 1972:30). Dedicó, como era de suponerse, las siguientes líneas a la descripción de la Zona del Canal como un verdadero enclave colonial, “donde los Estados Unidos de América ejercen desmesurado uso de los limitados poderes que Panamá les ha otorgado para el funcionamiento, mantenimiento, saneamiento y defensa del Canal” (CSNU, Sesión 1631, 1972:34), abordando la espinosa cuestión de las bases militares: riesgo mayúsculo para la paz y seguridad internacionales. Empero, reconoció que Panamá no utilizaría método alguno por fuera de “la negociación, dentro de las normas y principios del derecho internacional moderno” (CSNU, Sesión 1631, 1972:38).

Es harto evidente que la reacción del Embajador estadounidense George H. W. Bush, quien 17 años después sería el Presidente norteamericano impulsor de la invasión a Panamá, no se hizo esperar. Sorprendido por la inesperada alocución panameña, Bush se limitó a hacer uso de su legítimo derecho a réplica para argüir que lo denunciado por Boyd se hallaba por fuera del orden del día de la sesión, y que “la situación de Panamá se basa en acuerdos mutuos entre nuestros dos países” (CSNU, Sesión 1631, 1972:212). No obstante, ha sido el hábil y perspicaz Embajador Boyd quien tuvo la última palabra en aquella oportunidad; conquistando la adhesión de las múltiples delegaciones africanas allí presentes a la causa panameña, aseveró, casi poéticamente:

Deseo manifestarle al Embajador de los Estados Unidos que por las muchas felicitaciones que he recibido después de mi discurso, puedo afirmarle que para condenar el colonialismo y el neocolonialismo en el mundo cualquier tribuna y todas las horas del día son buenas en suelo africano (CSNU, Sesión 1631, 1972:217).

---

<sup>43</sup> Hacemos referencia a la denominación con la que el propio Torrijos hacía alusión a la cuestión canalera. Véase la cita que abre este capítulo.

A partir de allí, quedó allanado el camino para la celebración de otra reunión del Consejo de Seguridad de la ONU fuera del recinto habitual; aunque esta vez en la Ciudad de Panamá. El derrotero de la multilateralización de la cuestión comenzaba a arrojar sus primeros resultados. A lo largo del año 1972 la representación panameña en las Naciones Unidas operó en pos de la celebración de sesiones del Consejo de Seguridad en Latinoamérica.

Es harto evidente que tanto Tack como Boyd eran plenamente conscientes de la necesidad de que el orden del día de dichas sesiones no estuviese constreñido, al menos nominalmente, a la cuestión panameña, puesto que la justificación para que el Consejo sesionase en Latinoamérica no hubiera podido estar enraizada pura y exclusivamente en un diferendo de carácter bilateral. Es por ello que, en enero de 1973, Panamá convocó formalmente a la celebración de un encuentro del Consejo de Seguridad, cuyo orden del día sería por demás de genérico: “Examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina, de conformidad con las disposiciones y principios de la Carta”. Mediante la resolución 325 del propio Consejo, quedó aprobada la propuesta panameña, fijándose la fecha para el trascendental encuentro en marzo de ese mismo año.

Huelga mencionar el efecto catalizador y atrayente de la opinión pública mundial que tuvo la reunión del Consejo de Seguridad en Panamá, allende el carácter de la resolución que se adoptó al cabo de las mismas. A entender de Ozores (1981:268), fue precisamente en virtud de dicho evento que el país

comienza a proyectar hacia el mundo una vieja controversia que tradicionalmente se manejó en un plano estrictamente bilateral. Era necesario lograr la solidaridad del mundo y hacer a todos partícipes de la causa panameña [...] Sobre esta consigna, se traza una política internacional independiente, dirigida por el General Torrijos.

A los efectos de limitarnos estrictamente a los objetivos de la presente tesina, no profundizaremos aquí sobre las brillantes polémicas y debates jurídico-políticos que tuvieron lugar en las históricas sesiones del CS en Panamá<sup>44</sup>. Empero, ha de destacarse el alto perfil de los discursos de los representantes panameños, tanto Tack como Boyd y el propio Torrijos. La estrategia perseguida consistía en exacerbar la retórica y el *pathos* contra el colonialismo y las amenazas que éste implicaba para la paz y la seguridad internacionales, con especial énfasis en la lucha del Tercer Mundo por su verdadera independencia. Recordando a Benito Juárez, Torrijos (2014:125) abrió las

---

<sup>44</sup> Además del registro taquigráfico oficial de las sesiones, es de especial interés la lectura del número 207 de la Revista Cultural Lotería, dedicado a la pormenorización de las implicancias políticas del evento, incluyendo los discursos de los observadores invitados a las reuniones.

sesiones afirmando que “el respeto al derecho ajeno es la paz”. Era vital establecer un vínculo entre la Cuestión Canalera y la paz y seguridad internacionales.

Así, la delegación panameña, junto con otros siete miembros no permanentes del Consejo, presentó un proyecto de resolución (S/10931/Rev.1) en virtud del cual el CS exhortaría directamente a los gobiernos estadounidense y panameño a proseguir las negociaciones en aras de “un nuevo Tratado con el fin de eliminar prontamente las causas de conflictos surgidas en sus relaciones”. Dicho proyecto, sin embargo, no hubo de triunfar, por cuanto los Estados Unidos hicieron uso, por tercera vez en la historia, de su legítimo derecho de veto. El Embajador Scali lo justificó en función de la inutilidad de la intromisión del CS en las negociaciones bilaterales que estaban en curso. Por otra parte, sostuvo que el proyecto de resolución “se refiere a las cuestiones de interés para Panamá, pero ignora los intereses legítimos importantes para los Estados Unidos” (CSNU, Sesión 1704, 1973:48).

El veto norteamericano redundó en la elaboración de un proyecto de resolución mucho más genérico, en el que no se mencionaba la controversia canalera, sino que se abogaba por la paz y la renuncia al uso de medidas coercitivas contra los Estados de la región. Dicho proyecto se convirtió en la resolución 330 del Consejo de Seguridad, con 13 votos afirmativos y las abstenciones estadounidense y británica. Victoria pírrica de la diplomacia norteamericana, puesto que, a partir de entonces, las negociaciones hubieron de adquirir un nuevo rumbo, aunque esta vez el mundo devino testigo inmovible de la posición panameña.

Consideramos que las sesiones del Consejo de Seguridad de marzo de 1973 constituyen un hito en la vocación autonomista del gobierno panameño, al procurar gestionar su propio margen de maniobra en la arena internacional. No obstante, llegados a este punto, nos preguntamos si dicho hito no podría haber constituido un “pecado por exceso” de la política panameña en su cariz autonomista al “aventar versiones demasiado optimistas, que harían incurrir en catastróficas decisiones” (Puig, 1984:43). Lo cierto es que, en virtud de los criterios supremos de reparto a la sazón imperantes, las negociaciones fueron a partir de entonces por demás de fructíferas en el plano bilateral, impulsadas por la previa multilateralización de la cuestión. Por otra parte, como afirma José de Jesús Martínez (1987:230), Torrijos era harto consciente de que “la negociación de contradicciones es un método más inteligente que el de su agudización, que es el que predica el izquierdismo senil”. Es por ello que, en modo alguno puede afirmarse que la firmeza de la diplomacia panameña se orientaba hacia una ulterior

secesión del bloque, sino que la misma se encuadraba en una lógica autonomista heterodoxa.

Insistimos en lo referente a los criterios supremos de reparto y al clima de época por cuanto, a entender de Henry Kissinger, paladín de la diplomacia norteamericana y Secretario de Estado desde septiembre de 1973, “en una era de anti-colonialismo global, resultaría demasiado costoso insistir en el *statu quo* de los derechos extraterritoriales que dividen en dos partes a un país soberano”<sup>45</sup> (Kissinger, 1999:647). Por otra parte, sostenía que, a la larga, el impacto de las sesiones del CS en Panamá devino positivo, al advertirle al gobierno norteamericano la creciente impopularidad global que le acarrearía insistir en el mantenimiento del *statu quo*<sup>46</sup> (cfr. Kissinger, 1999:649). La figura de Kissinger y su pragmática cosmovisión resultarían vitales para el avance de las negociaciones. Prueba de ello ha sido la subscripción de la Declaración Tack-Kissinger el 7 de febrero de 1974, a partir de la cual se abrió el camino definitivamente para la concreción de los nuevos Tratados, puesto que, como el propio Kissinger afirmó, este paso implicaba cruzar el Rubicón en lo atinente al diferendo (cfr. Kissinger, 1999:650).

En la denominada “Declaración bilateral de los ocho puntos” de febrero de 1974, que sentó las bases para el tramo final de las negociaciones, se reconocía, por vez primera que “El Tratado de 1903 y sus enmiendas serán abrogados al concertarse un tratado enteramente nuevo sobre el Canal Interoceánico” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1974:40). De esta suerte, los Estados Unidos reconocían lo que para Panamá era un problema de raíz, *i.e.*: la perpetuidad del tratado Hay-Bunau Varilla, puesto que nuevo tratado relativo al Canal tendría una fecha de terminación fija, tras la cual la soberanía del Canal pasaría a manos panameñas. Por otra parte, la Zona del Canal sería eliminada y permanecería en entera jurisdicción panameña al cabo del eventual nuevo tratado. Durante el vigor de dicho tratado, Panamá acrecentaría, progresivamente, su participación en la administración del Canal (cfr. Araúz, 1994a:715-717).

En el espíritu de la declaración conjunta subyacía la concepción kissingeriana de “llevar las negociaciones con Panamá del nivel técnico al simbólico”<sup>47</sup> (Kissinger,

---

<sup>45</sup> Como cada vez que referenciamos esta obra de Kissinger, la traducción es nuestra.

<sup>46</sup> El Secretario de Estado norteamericano, llegó a declarar en junio de 1975 que “si se registra un fracaso en las negociaciones con Panamá, o si las mismas son desaprobadas por el Congreso, puede estallar un movimiento guerrillero de una magnitud capaz de unir a toda América Latina contra Estados Unidos” (Vargas, 2004:229).

<sup>47</sup> Hemos de señalar, empero, que la idea de fijar un conjunto de principios básicos para la concreción de un nuevo tratado surgió, como admite el Embajador norteamericano Jorden

1999:650). Si bien el documento fue criticado por sectores de la izquierda panameña (*cf.* Araúz, 1994b:718), hubo de convertirse en el punto de consenso elemental entre panameños y norteamericanos para las rondas de negociaciones que iban a sucederse durante los próximos tres años. Múltiples han sido las razones por las que la cuestión se dilató hasta 1977, entre las principales se destacan el hecho de que si las negociaciones no arribasen a buen puerto hacia mediados de 1975—cuestión poco probable habida cuenta de la espinosa cuestión de la neutralidad del Canal y los garantes de la misma—, estas no podrían completarse sino hasta las elecciones estadounidenses de 1976 (*cf.* Kissinger, 1999:651). Una vez más, la política doméstica norteamericana impactaría en la Cuestión Canalera.

Empero, este anquilosamiento de las negociaciones bilaterales no hizo mella en la estrategia de multilateralización del contencioso. Por aquellos años, se destacan los encendidos discursos en las reuniones de los organismos multilaterales de los que Panamá y los Estados Unidos formaban parte *v.g.*: la ONU y la OEA. Por otra parte, se destaca la campaña para promover la solidaridad latinoamericana en la causa panameña, entre los meses de marzo y agosto de 1975, por medio de la cual Panamá logro ser electa nuevamente para sentarse en el Consejo de Seguridad de la ONU, a cambio de apoyar la postulación del argentino Alejandro Orfila como Secretario General de la OEA, apoyo que redundó en ulteriores beneficios para la causa panameña. (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1975:10-11).

Lo cierto es que ninguna de estas acciones diplomáticas iba a resultar más simbólica que la primera participación oficial panameña como miembro pleno del Movimiento de los Países No Alineados, en el marco de la Conferencia celebrada en Sri Lanka en agosto de 1976. Panamá había sido admitida el año anterior, habida cuenta de los esfuerzos del entonces canciller Tack al respecto. Tamaña fue la expectativa que la conferencia de NOAL de 1976 suscitó para el gobierno panameño, que el propio General Torrijos viajó a la capital ceilanesa para pronunciar un discurso tendiente a obtener apoyos en foro tercermundista por antonomasia. Oportunidad en la cual, en paralelo con las negociaciones bilaterales, el jefe de Gobierno panameño renovó sus denuncias al colonialismo.

---

(1985:351-353), del canciller panameño Tack—promediando el año 1973. En efecto, ha sido la lógica deductivista de Juan Antonio Tack—partiendo de lo general hacia lo particular—, lo que permitió resolver el *impasse* en las conversaciones. Previamente estas solían empantanarse por detalles como la porción de tierra que cada país controlaría, ante la carencia de principios ordenadores. Como el propio Tack argüía, “debemos comenzar por los principios, luego introducir los detalles en la estructura” (Jorden, 1985:352).

Resulta interesante destacar que, al momento de una nueva ronda de conversaciones con los norteamericanos—con Kissinger a la cabeza—, Torrijos agradecía, en su alocución, los consejos de Tito (el líder yugoslavo), tendientes a usufructuar los “mecanismos de paz que en [su] época no existían, y que son capaces de propiciar la erradicación del colonialismo” (Torrijos, 1984:38). Prueba cabal de la vocación autonomista heterodoxa de la política exterior panameña, con una marcada tendencia a granjearse la amistad del Tercer Mundo en un momento, como hemos señalado, de favorable permisividad internacional.

El fructífero período 1972-1976, cuya originalidad radicó en la efectiva multilateralización de la Cuestión Canalera, dejó su legado no sólo en el ingreso de Panamá como miembro pleno de No Alineados—membresía que persiste al día de hoy, en función de un amplio consenso en la política panameña al respecto—, sino también en la presencia del país en el Consejo de Seguridad de la ONU durante cuatro años (1972/73 y 1976/77). Además, el torrijismo obtuvo el apoyo de la práctica totalidad de América Latina y el tercermundismo en su causa. Como bien señala Tack (1999:72), en el raid internacional de este período, el lema fue “ni con la izquierda ni con la derecha, con Panamá”. Dicha concepción está en línea con la idea autonomista heterodoxa de la posibilidad de discrepar con la potencia dominante “en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas” (Puig, 1984:78).

En lo atinente a las negociaciones bilaterales, si bien las partes ya compartían un conjunto de principios ordenadores para las conversaciones, cuando se auguraba otro estancamiento, en función de la espinosa cuestión de la neutralidad del Canal y las garantías de la misma, un nuevo equipo estaba a punto de asumir en Washington en enero de 1977. Sin muchas novedades, el 8 de diciembre de 1976 se cierra la última ronda de negociaciones a la espera de que el presidente electo James Earl Carter definiese sus lineamientos de política exterior (Vargas, 2004:243).

## **2.4 Los Tratados Torrijos-Carter, sus ratificaciones y su paulatina implementación.**

“Hemos aprendido que si se pide demasiado no se llega a ninguna parte. Tenemos que caminar los próximos 23 años con una piedra en nuestro zapato para poder sacarnos la daga de nuestro corazón.”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

Siendo candidato a la primera magistratura estadounidense, James Carter había señalado, en el marco de un debate público con su contrincante y a la sazón presidente Gerald Ford, que “no renunciaría al control práctico de la Zona del Canal de Panamá en ningún momento del futuro previsible” (Jorden, 1985:548). Es evidente que dicha declaración hubo de suscitar preocupaciones en el seno de la diplomacia panameña, tanto más cuanto que Carter sorprendentemente derrotó al jefe de Estado en funciones el 2 de noviembre de 1976. Los demócratas volverían al poder el 20 de enero de 1977. Aparentemente, los hartos acordados principios ordenadores sobre los que se concertaría el nuevo Tratado estaban en peligro y con ello, las negociaciones en su conjunto.

Empero, las declaraciones de Carter estaban orientadas a granjearse el apoyo electoral de sus conciudadanos. De hecho, una vez electo, tanto él como el Secretario de Estado designado Cyrus Vance, convinieron que la Cuestión Canalera debía ser resuelta tan pronto como fuese posible, en función, desde luego, de los principios esgrimidos por Tack y Kissinger. Aún más, parecía ser que el flamante equipo norteamericano tenía bien en cuenta la situación de los criterios supremos de reparto del Sistema Internacional dado que, como asevera Jorden (1985:568)

Durante décadas, los presidentes recientemente electos se habían centrado en los aspectos Este-Oeste de la política exterior: la “guerra fría” y la *détente*, los aliados de la OTAN y los adversarios comunistas. Súbitamente, un presidente ponía un reflector en un problema Norte-Sur, la modernización de nuestras relaciones con Panamá.

Por supuesto que no por ello las negociaciones iban a redundar automáticamente en el éxito. No había acuerdos acerca de cuestiones delicadas, *v.g.*: la neutralidad del Canal y la garantía de la misma, una vez que este pasase a manos panameñas. Al respecto, Torrijos tenía la avidez de que las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, fueran las garantes de la neutralidad<sup>48</sup>. Huelga mencionar que, debido al poder de veto de los miembros permanentes del CS, los norteamericanos rechazaron dicha propuesta por inconducentes. Consideraban que sólo ellos y los panameños podrían garantizar la seguridad y neutralidad del canal de forma *perenne*.

Habida cuenta de la voluntad de las partes de intensificar las negociaciones para la concreción, cuanto antes, de un nuevo Tratado, el año 1977 fue particularmente denso en el “tíre y afloje” característico de la diplomacia entre las naciones. No detallaremos aquí el cariz de las conversaciones panameño-estadounidense de forma

---

<sup>48</sup> Como señalara el propio Torrijos en febrero de 1977, Panamá buscaba la concreción de un “Tratado que termina en el año 2000 y de una neutralidad que deben garantizar las Naciones Unidas” (Pedreschi, 1999:222)

capilar, puesto que nuestro objetivo se limita a explicar, desde el prisma autonomista, la política exterior panameña. Sin embargo, es menester mencionar la capital importancia que para Panamá tuvo la Cumbre de Bogotá de 1977<sup>49</sup>. Dicha cumbre, que reunió a seis jefes de Estado caribeños, permitió superar los escollos relacionados con la cuestión de la neutralidad del canal. Una vez más, se ponía en evidencia que la causa panameña le concernía a la región en su conjunto (*cf.* Tack, 1999:73).

Finalmente, el ansiado nuevo tratado no fue uno; sino que se concertaron dos instrumentos legales distintos, firmados por Omar Torrijos y James Carter el 7 de septiembre de 1977 en la sede de la OEA, con la presencia de la enorme mayoría de los jefes de Estado de la región. Era evidente que se trataba de un hito histórico en las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

Por una parte, se rubricó el “Tratado del Canal de Panamá”, cuya centralidad radicaba en la revocación del convenio de 1903 y, *a fortiori*, de la perpetuidad como principio. Por el contrario, el tratado de 1977 tendría vigencia hasta 1999<sup>50</sup>; momento en el cual Panamá se haría cargo y usufructuaría enteramente la administración del Canal, y, mismo durante la vigencia del Tratado, Panamá aumentaría progresivamente su participación en todas las operaciones tendientes a su eventual administración unilateral, como así también iba a verse incrementada la regalía recibida por parte de los Estados Unidos derivada de peajes y otros ingresos. La comisión que administraría conjuntamente el Canal estaría presidida por una comisión encabezada, hasta 1989 por un estadounidense y, hasta 1999 por un panameño. Asimismo, la Zona del Canal, en tanto entidad jurídica dependiente de los Estados Unidos sería eliminada al momento de entrar en vigor el nuevo tratado. No obstante, una lista *numerus clausus* de enclaves militares y civiles estratégicos permanecerían bajo el control estadounidense durante un tiempo determinado por un cronograma de retrocesiones de los mismos<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Para observar los entretelones y detalles de la Cumbre de Bogotá, como así también de su ulterior repercusión en las negociaciones bilaterales, véase el Capítulo I de la obra de Jorden (1985), titulado “Cuando los presidentes negocian”. Fue en el marco de dicho evento que Torrijos exclamó, casi de manera épica, merced a su razonable fastidio por tantos años de negociaciones “¿No podemos finiquitar este asunto?”.

<sup>50</sup> Sobre este punto, ha de destacarse que la posición inicial de los negociadores estadounidenses era que el nuevo Tratado debía durar cien años; dicha postura fue ablandándose paulatinamente hasta ceder a la firme exigencia panameña de que “en ningún caso, la duración del nuevo Tratado se extendería más allá del último día del siglo actual” (Tack, 1999:74).

<sup>51</sup> Entre los enclaves se hallaba el *Fort Gulick*, que iba a ser retrocedido en 1984. El mismo hubo de adquirir notoriedad puesto que era allí donde funcionaba la “Escuela de las Américas”, institución destinada a la formación de cuadros militares latinoamericanos por parte de los Estados Unidos.

Por otra parte, se suscribió el “Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá” que, a diferencia de su acompañante, no poseía fecha de expiración, por lo que sigue en vigor. El mismo

garantiza la neutralidad del canal tanto en tiempos de paz como de guerra y el acceso y peajes indiscriminados para embarcaciones de todos los países. Además, Estados Unidos podrá llevar a cabo operaciones militares para defender el régimen de neutralidad y mantener el canal abierto<sup>52</sup> (Atkins, 1991:439).

Es evidente que esta última cuestión puede ser considerada como una justificación para una intervención norteamericana en Panamá en cualquier momento. Sin embargo, como aseveró Aristides Royo—negociador y presidente de Panamá a partir de 1978—, la diplomacia panameña actuó con sumo pragmatismo en dicho punto, puesto que se sustituyó “una intervención real y permanente” (aquella que prevalecía previo a la firma de los Tratados Torrijos-Carter) por una “intervención posible” (Galeano, 1979:35)<sup>53</sup>.

No obstante, cuando la firma de los Tratados Torrijos-Carter parecía augurar el fin del raid internacional de la diplomacia panameña para obtener apoyo para su causa, hubo de surgir la frenética cuestión de las ratificaciones de los convenios. En el caso panameño, la misma se produjo a través del voto popular, mediante un plebiscito celebrado en octubre de 1977. En aquella oportunidad, más del 66% de los votantes expresaron su acuerdo con los tratados, lo que constituyó una soberbia muestra de apoyo del pueblo panameño a la política exterior torrijista.

Empero, los Tratados debían ser aprobados por el Senado de los Estados Unidos, con la exigente y rigurosa mayoría agravada de los dos tercios del total de los senadores. Es por ello que se necesitaba de un consenso bipartidista, dada la necesidad de que numerosos senadores republicanos apoyasen un Tratado internacional firmado

---

<sup>52</sup> Los instrumentos que Estados Unidos tendría a partir del año 2000 para defender la neutralidad del canal fueron precisados en la Declaración de Entendimiento bilateral pronunciada por Torrijos Y Carter el 14 de octubre de 1977, puntualmente se les ofrecía a las naves de guerra norteamericanas atravesarlo, sin menoscabo del artículo V del Tratado de Neutralidad. En efecto, “Esto no significa ni se interpretará como un derecho de intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá. Cualquier acción por parte de los Estados Unidos [...] nunca estará dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1979:131).

<sup>53</sup> No forma parte de los objetivos de la presente tesina indagar en los debates atinentes al Tratado de Neutralidad y a sus posibles interpretaciones, nos limitamos, por el contrario, a exponer sus términos en tanto límites a la permisividad panameña en el Sistema Internacional. Si bien dicho tratado hubo de ser duramente criticado por la ultra-izquierda panameña, los países del bloque socialista (con la URSS a la cabeza) estuvieron entre los principales signatarios del protocolo de adhesión al mismo (Jaén Suárez, 2007:37). Al respecto del Tratado de Neutralidad en sí y sus implicancias en la actualidad, véase el profundo estudio del jurista panameño Víctor Vega Reyes (2007).

y auspiciado por una administración demócrata. Para lograr tamaño cometido insoslayable, la diplomacia panameña hubo de ser su valioso aporte, pese a que, en principio se trataba de una cuestión interna de los Estados Unidos. Una vez más, entraría en juego la carta autonomista de Torrijos: la multilateralización de la cuestión. Es en este contexto que el jefe de Gobierno panameño emprendió un largo y denso periplo por Europa y Medio Oriente desde el 24 de septiembre hasta mediados de octubre de 1977. En dicho contexto, hubo de entrevistarse con varios de los principales líderes del mundo, con tendencias muy variopintas entre ellos, en términos ideológicos<sup>54</sup>.

Finalmente, la campaña diplomática panameña redundó exitosa, puesto que el Senado norteamericano aprobó el Tratado de Neutralidad el 16 de marzo de 1978 y el Tratado del Canal el 18 de abril de 1978, ambos por el exiguo margen de 67 a 32, *i.e.*: tan solo un voto más del necesario para otorgarle al Ejecutivo el consejo y consentimiento de la aprobación del tratado. El canje de notas ratificadoras se produjo en la ciudad de Panamá el 16 de junio de 1978, con la visita de Estado de James Carter y la presencia de numerosos líderes y representantes de las naciones de la región latinoamericana, en concomitancia con todo el proceso de multilateralización de la Cuestión Canalera por parte de la diplomacia autonomista torrijista.

El 1° de octubre de 1979, la Zona del Canal de Panamá dejó de existir formalmente, al entrar en vigor el Tratado del Canal. Durante los años subsiguientes, el gobierno panameño iba a velar por la paulatina implementación de los acuerdos alcanzados tanto en lo referente a la desmilitarización y la cuestión de los enclaves, como a la participación en la administración del canal.

---

<sup>54</sup> Entre las personalidades que se entrevistaron y dieron su apoyo a Torrijos y a la causa panameña se destacan: el Primer Ministro israelí Begin, el líder yugoslavo Tito, el rey de España Juan Carlos I, el presidente francés Giscard d'Estaing, el Primer Ministro italiano Andreotti, los jefes de Estado de Suecia y Finlandia, el Canciller de Alemania Federal Schmidt, el Primer Ministro británico Callaghan y el mismísimo Papa Paulo VI. Todos ellos, sin excepción, mostraron su postura favorable a la ratificación de los Tratados Torrijos-Carter. Al respecto de esta gira de Torrijos, véanse los quince "partes de viaje" que el propio jefe de Gobierno redactaba para que sean publicados en la prensa local. Los mismos se hallan compilados en Torrijos (1984:53-99).

Otra de las estrategias de Torrijos que, en términos actuales denominaríamos *poder blando*, fue la de obtener la empatía de personalidades de las artes, como por ejemplo el actor norteamericano John Wayne o los novelistas Graham Greene y Gabriel García Márquez. Siendo Wayne un militante republicano inicialmente opuesto a los Tratados, fue finalmente convencido de que la causa panameña era verdaderamente justa y llegó a escribir una declaración de apoyo en octubre de 1977 que se difundió globalmente (Jorden, 1985:1135-1138). Por su parte, Greene redactó un artículo denunciando la situación colonial del "país con cinco fronteras", cuyo estilo y relevancia en el mundo de la literatura han de compararse con el *J'accuse...!*, de Émile Zola. Finalmente, ha de destacarse que García Márquez hizo alusión al legado torrijista en su discurso de aceptación del Premio Nobel de Literatura, en 1982.

El reacomodo en los términos de los criterios supremos de reparto que se produjo con el ascenso del neoconservadurismo desde los inicios de la década de 1980 hubo de alertar al gobierno panameño sobre la observancia del principio de *pacta sunt servanda* por parte de Estados Unidos a partir de 1981<sup>55</sup>. Más aún, el propio presidente Reagan se había mostrado en contra de la firma de los nuevos tratados desde hacía, al menos, un lustro. Figuras clave de la política exterior de la su administración hubieron de criticar duramente al gobierno precedente<sup>56</sup>

Desde nuestra perspectiva sistémica, que presupone la existencia de un orden de conductas de reparto en el sistema internacional, hemos de concluir que el éxito de la vocación autonomista panameña en relación a la cuestión canalera estuvo vinculado, en buena parte, con la existencia de condicionantes favorables para la concreción de los mismos a nivel global; condicionantes que han sido debidamente usufructuados por la diplomacia panameña en tiempo y forma. Como el propio Puig (1983:37) reconocería, en los casos en los que el reclamo soberano no se trata de un simple caso de descolonización, sino que el mismo implica un cuestionamiento sustancial del régimen internacional, “el accionar del gobierno panameño con respecto al Tratado del Canal constituye un buen ejemplo de estrategia por seguir, en casos de obstinada renuencia de la potencia responsable de una situación injusta”.

---

<sup>55</sup> Al respecto, es revelador el informe redactado por un comité de asesores de Reagan denominado “Una nueva política interamericana para los años 80”– conocido como Documento de Santa Fe–, en donde se afirmaba que “La guerra y no la paz es la norma que rige los asuntos internacionales. La distensión ha muerto” (Vargas, 2004:119). Con respecto a la cuestión del Canal el documento planteaba que “la Administración Carter destruyó sistemáticamente todos los intentos de cooperación y comunidad en este Hemisferio, con la única excepción de la dictadura de extrema izquierda y brutalmente agresiva de Omar Torrijos. *Esta política debe revertirse*” (Vargas, 2004:1)

<sup>56</sup> Tal ha sido el caso de Jeane J. Kirkpatrick (1983:25), quien a la postre sería embajadora de los Estados Unidos ante la ONU. En su cardinal ensayo “Dictadura y contradicción”, publicado por vez primera en 1979, no vacilaba en vilipendiar la política exterior de James Carter, “cuyo logro culminante fue cimentar la transferencia del Canal de Panamá de Estados Unidos a un jactancioso dictador latino de inclinaciones castristas”. Al referirse en estos términos a los Tratados Torrijos-Carter, la crítica se hacía extensiva a las administraciones de Nixon y Ford, que, como hemos visto, han aportado un notable impulso a las negociaciones canaleras. Es por ello que la crítica neoconservadora excede al clivaje republicanos-demócratas (Kirkpatrick estaba afiliada al Partido Demócrata al momento de redactar el ensayo) e indica el ascenso de una nueva concepción de los criterios supremos de reparto por parte de la administración que hubo de asumir en enero de 1981.

## Capítulo III

“Los *casus belli* de América Latina constituyen puntos de fricción permanentes que pueden fácilmente convertirse en problemas álgidos, si no son resueltos políticamente [...] A los militares nos interesa que las soluciones sean políticas. Nos daría vergüenza que algún día se nos acuse de haber sido los causantes de un continente en llamas.”

*Gral. Omar Torrijos Herrera.*

Hemos observado, desde el prisma de la autonomía, el tratamiento de la Cuestión Canalera durante el torrijismo; cuestión que hemos caracterizado como el hecho distintivo por antonomasia de la política exterior panameña. Empero, también hemos señalado que incurriríamos en un reduccionismo flagrante si considerásemos que la diplomacia panameña torrijista hubo de limitarse estrictamente a los intentos por recuperar la soberanía sobre la totalidad de su territorio.

Bien por el contrario, en el pensamiento y *praxis* torrijistas existió una marcada proyección hacia la región latinoamericana, en lo que el propio Torrijos hubo de denominar *Patria Internacional*—concepto que hemos mencionado y comentado en el Capítulo I. La presente sección está dedicada al análisis de la influencia de la política exterior torrijista sobre la región latinoamericana. Más específicamente, nos centraremos en dos hitos de dicha proyección. En primer término, escudriñaremos el sostenido apoyo panameño a la República Argentina en lo atinente a la Cuestión Malvinas, apoyo que tiene su cénit en 1982, en el marco de la participación de Panamá en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el momento de la Guerra del Atlántico Sur. Por otra parte, observaremos el accionar de la diplomacia panameña ante la situación conflictiva e inestable de gran parte de Centroamérica entre fines de los años setenta y comienzos de los ochenta; dicho accionar se torna más ostensible hacia 1983, con la creación y acogida del Grupo de Contadora, instancia multilateral impulsada, entre otras naciones, por Panamá<sup>57</sup>.

Es evidente que existe una conexión entre el concepto de *Patria Internacional*, ejemplificado con los dos hitos a desarrollar, y la ya descrita lucha de la diplomacia torrijista para desembarazarse de la presencia norteamericana en el control del Canal y

---

<sup>57</sup> Este capítulo se acompaña con un anexo documental (B) en el que se incluye una selección de fuentes primarias relativas a la proyección de la diplomacia panameña sobre la región latinoamericana.

su Zona. Desde nuestra perspectiva sistémica, hemos mencionado el vital papel jugado por la solidaridad internacional hacia la causa panameña. Es en relación a dicha solidaridad que podemos situar la proyección panameña sobre la región latinoamericana. En efecto, Torrijos

fundamenta su estrategia en términos geopolíticos. No percibe a Panamá aislado del resto del mundo sino como pieza angular en el complejo contexto internacional, regional, coyuntural. En función del primer objetivo [desmantelar la colonia] invoca la solidaridad internacional [...] A eso agrega un principio básico: respetar el derecho de todos los pueblos a darse el gobierno que les parezca. Esa posición de neutralidad institucionalizada es la única garantía de evitar que Panamá se involucre en confrontaciones imperiales y fratricidas (Navas Pájaro, 07 de agosto de 2019).

En dicho contexto internacional, se destaca la inserción panameña en el marco del subsistema centroamericano, en donde aparece, en medio de las conflagraciones belicistas intestinas e internacionales de la época, como un faro para la paz y negociación entre las naciones. Esta percepción del rol de Panamá en la región no es, en modo alguno, arbitraria; pues ya hemos analizado cómo el país solventó su histórico diferendo con los Estados Unidos haciendo uso, precisamente, de la vía diplomática y de la negociación entre las naciones<sup>58</sup>.

Por otra parte, la prédica del liderazgo moral hubo de extenderse hacia los confines de la región latinoamericana— de la susodicha *Patria Internacional*. Nos referimos, claramente, a la espinosa Cuestión Malvinas que, desde la perspectiva panameña, consistía en un claro ejemplo de dominación colonial en Hispanoamérica— casi tan ilustrativo como el que constituía el enclave del pabellón de las barras y estrellas en las propias entrañas. Comenzaremos, por cuestiones heurísticas, con el abordaje de la Cuestión Malvinas, para finalmente abocarnos a los asuntos centroamericanos; toda vez que, como hasta aquí hemos hecho, forjaremos el análisis desde la autonomía puigiana.

Es dable destacar que la proyección de la diplomacia panameña sobre la región latinoamericana se tornó más notoria y evidente una vez firmados y ratificados los nuevos acuerdos del canal. Es evidente que, encaminada la solución de la Causa Madre, el país ganó mayores márgenes de maniobra para emprender una política de prestigio en la arena internacional, cuya centralidad radicaba en los ya mencionados

---

<sup>58</sup> Ténganse presente, además, los principios de la política exterior que hemos desarrollado oportunamente en el Capítulo I. A los efectos de la proyección internacional, hemos de destacar también la Declaración del Canciller Ozores Typaldos sobre la política de no alineamiento, efectuada en 1979.

conceptos de *dinamismo, independencia, nacionalismo y no alineamiento* (cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1976:5-6).

Aclaremos, finalmente, que el cénit de ambas cuestiones de política exterior que analizaremos ha sido posterior a la muerte de Omar Torrijos Herrera, en función de la propia dinámica de cada uno de los procesos. Empero, como afirmó José de Jesús Martínez (1984:14) “con la iniciativa de Contadora, y otras del área [de Latinoamérica], el pensamiento del General Torrijos está más vivo que nunca”. Asimismo, ha de destacarse que ambos hitos de la proyección panameña sobre la región latinoamericana se hallan concatenados. Como apunta Durán (1984:540), en referencia a la membresía de Panamá en el Grupo Contadora, “fue el conflicto de las Malvinas y la posición adoptada por los Estados Unidos al respecto lo que contribuyó a que Panamá reevaluara su propio papel en la región y sus relaciones con los Estados Unidos”. Se vislumbra, de esta suerte, una relación entre las posiciones adoptadas por el país en ambos conflictos del Atlántico Sur y Centroamericano.

### **3.1 El apoyo panameño a la Argentina en la Cuestión Malvinas como manifestación de la vocación autonomista de su política exterior.**

“Panamá apoya a la Argentina en su justa aspiración para que se devuelva a su soberanía el territorio de las Malvinas.”

*Memoria de la Cancillería, 1978/1979.*

Si bien se observa que el apoyo diplomático de la República de Panamá a la Argentina en lo atinente a la Cuestión Malvinas fue continuo y sostenido durante todo el período a estudiar, en la presente tesina nos enfocaremos en las acciones de la diplomacia panameña durante la guerra del Atlántico Sur de 1982, dado que ha sido en el marco de tamaña conflagración que se tornó más ostensible la vocación autonomista del torrijismo y su abierta disputa con los hegemones en diversos foros regionales y globales. Empero, juzgamos atinado abreviar en algunos antecedentes de la posición panameña en torno a la disputa por Malvinas, como así también en los fundamentos de la misma.

#### **3.1.1 La declaración bilateral Perón-Torrijos de 1974 y su proyección en el tiempo.**

“El verdadero día de las Américas llegará en toda su plenitud cuando, por ejemplo, por vía de negociación y con respeto por los derechos involucrados, el

Canal de Panamá sea definitivamente panameño, cuando las Islas Malvinas se reincorporen al patrimonio argentino.”

*Emb. Alejandro Orfila; Secretario General de la OEA.*

Es menester considerar la visita de Estado del General Torrijos a la República Argentina de enero de 1974, atendiendo a la invitación formulada por el presidente Tte. Gral. Juan Domingo Perón en una carta enviada el año anterior<sup>59</sup>. En aquella oportunidad, los líderes suscribieron una Declaración Conjunta sobre apoyo y asistencia recíproca en diversas materias. Dicho documento, enraizado en “la convicción de que la solidaridad y cooperación de todos los Estados latinoamericanos es base fundamental del progreso y bienestar de sus pueblos”, hizo explícito el intercambio de apoyos mutuos sobre las cuestiones que afectaban el ejercicio de la plena soberanía efectiva de ambas naciones, *i.e.*: la denominada Zona del Canal<sup>60</sup> y la Cuestión Malvinas– a la sazón los vestigios de colonialismo más significativos y con mayor carga simbólica del continente. En la Declaración Conjunta, los líderes argüían que todo asunto que afectase la integridad territorial de los Estados americanos constituía una materia de interés común y prioritario para América Latina.

Lejos de tratarse de un mero entendimiento circunstancial con el peronismo, las bases de la Declaración Bilateral permanecieron incólumes incluso luego del golpe de Estado argentino de 1976. Lo cierto es que, más allá de la sincera solidaridad del gobierno panameño, Torrijos precisaba del apoyo de todos los líderes de la región latinoamericana en el tramo final de las negociaciones por los nuevos Tratados del Canal. Prueba de ello es la presencia de diversos gobernantes *de facto* como el boliviano Banzer Suárez o el chileno Pinochet Ugarte en la ceremonia de firma de los acuerdos Torrijos-Carter en la sede de la OEA, en septiembre de 1977 (*cfr.* Greene, 1985:112-113).

Desde luego que entre los presentes también se encontraba el presidente argentino *de facto* Jorge Rafael Videla, quien manifestó su apoyo al acuerdo alcanzado por los Estados Unidos y Panamá. En aquella oportunidad, en una declaración ante la

---

<sup>59</sup> A entender de Puig (1984:41), el cúmulo de las experiencias peronistas ha constituido el proyecto autonomista heterodoxo latinoamericano por antonomasia. Asimismo, es evidente el influjo que la doctrina justicialista de Tercera Posición ha tenido sobre el pensamiento y *praxis* torrijistas. El propio Torrijos hubo de afirmar: “me siento optimista acerca de los resultados de los esfuerzos de los pueblos latinoamericanos, dirigidos a mejorar el horizonte de su porvenir, de modo que la libre determinación, la soberanía política y económica, no sea un espejismo. No hay alternativa. *El año 2000, como decía Perón, nos encontrará unidos o dominados*” (Vargas y Zárate, 2017:158-159).

<sup>60</sup> Recordemos que, como señalamos en el Capítulo II, el período 1972-1976 se destacó por la internacionalización y multilateralización de la Cuestión Canalera por parte de la diplomacia panameña.

prensa argentina, el General Torrijos se pronunció nuevamente sobre la Cuestión Malvinas, reafirmando la histórica postura panameña, cristalizada en la declaración bilateral de 1974. Más aún, sostuvo que no manifestarse así “sería negar la propia causa panameña”, en referencia a la Cuestión Canalera. En efecto, para Panamá, ambas controversias (canalera y Malvinas) constituían ejemplos de vestigios coloniales que debían ser eliminados por medio de la diplomacia y la negociación entre las naciones. Torrijos esperaba que del ejemplo de los nuevos tratados del Canal se desprendieran numerosos ejemplos tendientes a la erradicación de todos los enclaves coloniales del continente, afirmando esto último con la venia y el consentimiento de Videla (Archivo DiFilm, 19 de febrero de 2017).

Se observa con este ejemplo una nueva manifestación del carácter autonomista de la política exterior panameña, al posicionarse en favor de la descolonización y los esfuerzos de otro país latinoamericano y miembro del Movimiento de los Países No Alineados en aras del control efectivo sobre la totalidad de su territorio. Dicho posicionamiento se enraíza no sólo en el interés del triunfo de la propia causa, sino que abreva del mencionado concepto de *Patria Internacional*, conforme al cual el torrijismo procuró convertir a Panamá en un faro moral del arreglo de los diferendos tercermundistas a partir de la diplomacia y la negociación entre las naciones.

No obstante, tanto la Declaración Conjunta de 1974 como los dichos de Torrijos sobre las Islas Malvinas en 1977 cobraron plena relevancia recién en 1982, al momento de producirse la Guerra del Atlántico Sur. Puesto que Panamá era en aquel entonces el único miembro latinoamericano del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>61</sup>, tuvo la oportunidad de defender la postura argentina en el foro diplomático por excelencia. Veamos cómo se comportó la política exterior panameña durante el conflicto armado de 1982.

### **3.1.2 El accionar de la diplomacia panameña durante la Guerra del Atlántico Sur de 1982.**

“Y no se diga, por tanto, como se ha querido decir aquí en una ocasión anterior, que la Argentina está invadiendo las Islas Malvinas. No puede un Estado invadir su propio suelo. Las Islas Malvinas son suelo argentino, de manera que allí no se puede hablar de invasión, sino de una situación en la que la Argentina está ejerciendo sus derechos soberanos.”

*Canciller Jorge Illueca ante el Consejo de Seguridad de la ONU.*

---

<sup>61</sup> El país cursaba su tercera participación bienal como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el período torrijista (1972-73; 1976-77; 1981-82).

La historiografía de las relaciones internacionales ha abordado, en numerosas oportunidades, la Guerra de las Malvinas—y la Cuestión Malvinas en sí— desde un enfoque multilateral y, sobre todo, enraizado en Latinoamérica<sup>62</sup>. Así, los análisis suelen hacer hincapié en el activo apoyo peruano a la República Argentina, o en el viaje del Canciller argentino Costa Méndez a Cuba. No obstante, poco se ha conceptualizado en torno al rol de Panamá en el conflicto. Nos proponemos esgrimir un examen del mismo, desde luego, partiendo de la teoría de la autonomía como marco teórico-conceptual.

Si bien es de capital importancia el accionar panameño en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al momento del conflicto armado, nuestro análisis no se limitará a dicho foro. Por el contrario, haremos mención al comportamiento de la diplomacia panameña en la OEA, el rol del Canal de Panamá en la conflagración bélica y a la alocución del presidente Arístides Royo ante las sesiones de la Asamblea General de la ONU dedicadas al desarme.

Al momento de producirse la denominada “Operación Rosario”, por medio de la cual la República Argentina recuperó por la fuerza el control de las Islas Malvinas el 2 de abril de 1982, la crisis diplomática no se hizo esperar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Tamaña era la importancia del conflicto para la paz y seguridad internacionales que el propio canciller panameño Jorge Enrique Illueca Sibauste representó personalmente a su país en el recinto del Consejo, a partir de la sesión del 3 de abril<sup>63</sup>.

En el marco de dicha reunión, cuyo orden del día estaba insoslayablemente signado por los sucesos del Atlántico Sur, la delegación panameña se convirtió en el paladín de la defensa de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. Además, a través de una encendida y recordada alocución del Dr. Illueca, justificó la “Operación Rosario”, en tanto hecho descolonizador. Más aún, el canciller panameño aseveraba que Argentina estaba ejerciendo sus legítimos derechos de reivindicación soberana, haciéndole “un gran servicio a la América Latina” (CSNU, Sesión 2350, 1982:10).

No obstante, la defensa a la postura argentina no se limitó a una cuestión retórica, sino que además la delegación panameña redactó un proyecto de resolución

---

<sup>62</sup> Véanse, por ejemplo, los enriquecedores debates y ponencias que tuvieron lugar en el marco del Primer Congreso Latinoamericano “Malvinas, una Causa de la Patria Grande”, celebrado en la Universidad Nacional de Lanús, Argentina, en 2010 en (Cardozo, 2013).

<sup>63</sup> Un día antes, la Cancillería panameña ya había hecho circular una declaración oficial firmada por el Dr. Illueca apoyando la legítima causa argentina. Véase ese documento en el Anexo documental “B” de la presente tesina.

(S/14950), en el que, recordando las resoluciones de la Asamblea General tendientes a la descolonización de los pueblos (1514/XV y en particular 2065/XX), y teniendo presente diversas declaraciones del Movimiento de NOAL, el Consejo exhortaría a que el Reino Unido—y no la Argentina— se abstuviese de toda amenaza o uso de la fuerza, en aras de colaborar con la República Argentina para la pronta descolonización de las Islas Malvinas.

Como era de esperarse, el proyecto panameño fue rechazado *in limine* por el Reino Unido. La delegación panameña decidió, considerando la inviabilidad del mismo, abstenerse de someterlo a votación, con el objeto de “presentar ese mismo proyecto, posiblemente fortalecido con otros elementos, cuando este problema, que no es resuelto hoy por el Consejo, tenga que volver aquí” (CSNU, Sesión 2350, 1982:23)<sup>64</sup>. En su lugar se aprobó la resolución 502, fruto de un proyecto presentado por el delegado británico<sup>65</sup>. Este proyecto fue aprobado con 10 votos a favor, 4 abstenciones—provenientes del bloque comunista y España—. Panamá fue el único miembro del Consejo en votar en contra. Ni la Unión Soviética ni la República Popular China hicieron uso de su legítimo derecho de veto. En este contexto, Illueca aseveró que dicha resolución contenía “los elementos para la agravación del conflicto y no para su solución” (CSNU, Sesión 2350, 1982:23), al exigir la cesación de hostilidades inexistentes y la retirada inmediata de las fuerzas argentinas de su propio territorio.

Finalmente, siendo el último orador de la sesión, el delegado panameño cerró su alocución advirtiendo, a suerte de premonición, que

la resolución 502 (1982) en modo alguno autoriza al Reino Unido a usar la fuerza a través de sus unidades navales o su marina de guerra. Que quede claro que el Consejo no ha autorizado al Reino Unido para una operación bélica como la que está actualmente desarrollando a través del Atlántico y que se dirige ahora hacia el territorio argentino de las Islas Malvinas (CSNU, Sesión 2350, 1982:24).

Allende los avatares y las vicisitudes del conflicto que estaba eclosionando, ha de destacarse que el comportamiento de la diplomacia panameña en aquella sesión del Consejo expresó, una vez más, la vocación autonomista del país centroamericano, al entrar en abierta contradicción con los repartidores supremos en pos de los principios

---

<sup>64</sup> La estrategia panameña consistía en plantear nuevamente su postura una vez que el Reino Unido efectivamente irrumpiera con sus tropas en el archipiélago, toda vez que éstas ya estaban camino a las Islas.

<sup>65</sup> Illueca llegó a rechazar, incluso, la utilización del nombre “Falkland” (*sic*), en tanto éste constituía una “ofensa histórica” para la Argentina. Por otra parte, sostuvo que, a entender de Panamá, los sucesos del 2 de abril de 1982 no suscitaron quebrantamiento de la paz alguno, sino que dicho quebrantamiento se produciría en vista del envío, por parte del Reino Unido de “una flota de guerra con el propósito de atacar a la Argentina” (CSNU, Sesión 2350, 1982:11).

de su política exterior. Panamá hizo gala del ideario de su doctrina *no alineada*<sup>66</sup>, *dinámica* y *nacionalista* por medio del apoyo solitario, aunque sustantivo, de una causa que, sin dudas, trascendía los australes confines argentinos, abrevando en la idea de *Patria Internacional* expresada por el ya finado Omar Torrijos.

Luego de la adopción de la resolución 502, el Consejo volvió a colocar al asunto de las Malvinas en su orden del día recién en la sesión 2360<sup>a</sup>, del 21 de mayo<sup>67</sup>. Para ese entonces, ya era evidente que las advertencias del canciller panameño, efectuadas en la sesión del 3 de abril, eran absolutamente atinadas, puesto que el verdadero quebrantamiento de la paz se produjo ante el desembarco de las tropas británicas, eclosionando el conflicto en plenitud. Más aún, el propio vicescanciller argentino Enrique Ros, admitió que las afirmaciones de Illueca pronunciadas un mes y medio atrás en el mismo recinto eran premonitorias (*cfr.* CSNU, Sesión 2360, 1982:4).

En su alocución del 22 de mayo ante el Consejo, Illueca reiteró su condena contra la expedición punitiva emprendida por el Reino Unido, reiterando su apoyo a los buenos oficios del Secretario General Pérez de Cuéllar. Asimismo, nuevamente relacionó la gesta descolonizadora argentina con las ideas del latinoamericanismo y el tercermundismo, al tiempo que denunció que la resolución 502—allende la oposición panameña a la misma—había sido flagrantemente incumplida por el Reino Unido, puesto que ésta no habilitaba a la *Albión* a la belicosidad. Como novedad, el delegado panameño esgrimió una crítica al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), expresando que

el TIAR ha resultado ineficaz y América Latina carece ahora de un sistema de seguridad [...] [La connivencia de los miembros de la OTAN, en detrimento del TIAR] es preocupante y causa un tremendo resentimiento contra los británicos y contra todas las naciones que están prestándose para que el Reino Unido siga cometiendo esta agresión contra la Argentina. Eso no puede pasar sin registrarse. Por eso consideramos que la raíz del problema es colonial, que el Reino Unido está en contra de lo que es el orden jurídico de las Naciones Unidas” (CSNU, Sesión 2362, 1982:17).

Al día siguiente, haciendo nuevamente uso de la palabra ante el Consejo, Illueca dirigió una misiva retórica contra las afirmaciones de la Primera Ministra británica, tendientes a la guerra a ultranza y opuestas a los ofrecimientos de los buenos oficios por parte de las Naciones Unidas (*cfr.* CSNU, Sesión 2363, 1982:16-21). En la sesión

---

<sup>66</sup> Prueba del componente no alineado de la postura panameña es, sin dudas, la mención, por parte de Illueca de los casos de Goa, en India y Suez, en Egipto, en tanto reacciones tercermundistas—con la venia de la ONU— ante el colonialismo.

<sup>67</sup> Es dable destacar que esta sesión (2360<sup>a</sup>) se llevó a cabo en virtud de una carta de la delegación panameña que así lo solicitaba. Existió también una nota del delegado de Irlanda en aras de un encuentro del CS, pero esta estaba fechada el 4 de mayo.

del 25 de mayo, Panamá fue, una vez más, el inexorable portador de la postura latinoamericana frente a la Guerra de las Malvinas, presentando una declaración conjunta junto con los cancilleres argentino, nicaragüense y venezolano<sup>68</sup> (cfr. CSNU, Sesión 2366, 1982:10).

En la sesión del 26 de mayo, en la que el Consejo aprobaría por unanimidad la resolución 505, Illueca representó por última vez a Panamá durante la Guerra de Malvinas. En aquella jornada, Panamá respaldó el proyecto de resolución que exhortaba al Secretario General a que prestase sus buenos oficios para arribar a un alto al fuego; observando, no obstante, que el mismo no reunía “todos los elementos para lograr una paz justa y duradera”, al no mencionar la cuestión atinente a la descolonización del archipiélago (CSNU, Sesión 2368, 1982:6).

Finalmente, en las sesiones del 2, 3 y 4 de junio, las últimas en las que el Consejo abordaría la Cuestión Malvinas, Panamá estuvo representado por el diplomático Leonardo Kam—a la sazón Encargado de Negocios *ad interim* de la Misión Permanente de Panamá ante las Naciones Unidas. Aquellos encuentros fueron solicitados, justamente por la delegación panameña, que junto con su contraparte española elaboró un nuevo proyecto de resolución (S/15156/Rev.1)<sup>69</sup> en aras de un cese al fuego inmediato en el Atlántico Sur, ante los escasos progresos de la resolución 505. Empero, el proyecto hispano-panameño fue, en primer término, demorado; para finalmente sucumbir ante el doble veto británico y estadounidense (CSNU, Sesión 2373, 1982).

Como hemos visto, la posición panameña en el Consejo de Seguridad ante la Guerra de Malvinas ha sido profundamente consecuente con los principios de su política exterior. Más allá de la clara postura pro argentina, a los efectos de la presente tesina, caben destacarse las justificaciones de la misma. En efecto, la retórica panameña, como así también su *praxis* negociadora y la pluma de sus proyectos de resolución, estuvo atravesada y enraizada en el concepto clave de descolonización, en plena concomitancia con las ideas puigianas de la vocación autonomista. No caben dudas de que ha sido la diplomacia panameña quien, por antonomasia, llevó la voz cantante del no alineamiento y del tercermundismo durante la crisis de las Malvinas.

No menos estoica ha sido la defensa de Panamá a la República Argentina en el seno de la Organización de los Estados Americanos, aunque la respuesta de tal organismo estuvo influenciada y supeditada al hecho de que el Consejo de Seguridad de la ONU estuviese tratando el asunto (Connell-Smith, 1982:343). Ello no impidió que,

---

<sup>68</sup> Véase el texto original en el Anexo Documental “B” de la presente tesina.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

como es de suponerse, en este foro la postura argentina sea galvanizada y apoyada por la inmensa mayoría de los Estados miembro, de suerte que la voz panameña no hubo de destacarse como en sus altivas intervenciones en el CS de la ONU. De todos modos, los aportes allí vertidos por Panamá estuvieron en armonía con los principios de su política exterior, al situar el contencioso en una lógica descolonizadora, en el marco del conflicto Norte-Sur (Krepp, 2017:355). Por otra parte, se explicitó, en el seno de la OEA una feroz crítica a los Estados Unidos por su connivencia y apoyo a los objetivos británicos, en detrimento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. A tal respecto, el delegado panameño denunció el trato “burlón” de Washington hacia América Latina (Krepp, 2017:35).

Ha de mencionarse, por otra parte, que las relaciones bilaterales entre Panamá y los Estados Unidos también se vieron convulsionadas por el conflicto anglo-argentino. En efecto, el presidente panameño Arístides Royo envió una carta a su par norteamericano Ronald Reagan por medio de la cual le solicitaba que las bases militares de la Zona del Canal no fuesen utilizadas para apoyar directa o indirectamente al Reino Unido, en función del Tratado de Neutralidad del Canal suscripto en 1977<sup>70</sup>. En dicha comunicación, el Jefe de Estado centroamericano razonaba, incluso, sobre la ruptura simbólica entre la América Anglosajona y la Latina, al denunciar la ruptura *de facto* de la Doctrina Monroe<sup>71</sup>. Desde la óptica de la autonomía, esta postura panameña implica, una vez más, el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque— al discrepar abiertamente con el hegemón en una cuestión de orden primero, aunque sin menoscabo del reconocimiento de su liderazgo hemisférico y del bloque (*cf.* Puig, 1984:78).

Extraordinario y consecuente corolario del comportamiento de la diplomacia panameña durante la Guerra de las Malvinas es sin dudas el discurso del Presidente Royo ante el Segundo período de sesiones de la Asamblea General de la ONU destinado al desarme— irónicamente pronunciado el mismo día del cese de hostilidades en el Atlántico Sur. En sus palabras, el mandatario recorre sucintamente la postura panameña al respecto, con un *pathos* reminiscente de la retórica torrijista, al poner en evidencia la imperiosa necesidad descolonizadora, junto con una definición esclarecedora de lo que el tercermundismo implica en las postrimerías del siglo XX<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Como señalamos en el Capítulo II de la presente tesina, desde 1979 los Tratados del Canal se encontraban en implementación paulatina; los Estados Unidos conservaban para su usufructo la mayor parte de las bases militares de la Zona hacia 1982,

<sup>71</sup> Véase la centralidad del texto de la carta en el Anexo Documental “B” de la presente tesina.

<sup>72</sup> Hemos incluido los párrafos relevantes de dicho discurso en el Anexo Documental “B” de la presente tesina.

Durante la Guerra de las Malvinas, Panamá hizo gala de su prestigio internacional y de las ideas torrijistas de la *Patria Internacional*, enraizadas en una matriz de pensamiento profundamente autonomista. Como habría de aseverar el entonces canciller argentino Nicanor Costa Méndez en sus memorias, redactadas años después:

Panamá había experimentado a lo largo de casi toda su historia las consecuencias negativas de la acción de las grandes potencias en el Caribe. *Tanto el pueblo panameño como su gobierno conocían las dificultades, las luchas y los retrasos que toda política exterior independiente demanda y trae consigo.* El propio embajador Illueca había sido uno de los representantes de Panamá en la muy reciente negociación que ese país había mantenido con los Estados Unidos para modificar la situación política del istmo y del Canal. *Nadie mejor que él, entonces, para comprender nuestro caso, para acompañar a la Argentina y para ser en el Consejo de Seguridad su vocero y su fraternal aliado [...]* Su hidalguía no fue irracional ni su actitud puramente emotiva. *Sostuvo su posición con claros e incontestables argumentos jurídicos, con un sentido de la justicia y a la vez con un realismo político que ninguno de sus pares supo exhibir.*

Su visión fue clara y los hechos le dieron luego la razón.

*La actitud de Panamá y los discursos de los representantes de los países hermanos de Latinoamérica señalaron el comienzo de un movimiento de solidaridad que constituye uno de los hechos más destacados y destacables de toda la gesta.* (Costa Méndez, 1993: 202-203)<sup>73</sup>.

### **3.2 La iniciativa del Grupo de Contadora como manifestación de la *Patria Internacional* torrijista.**

¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo.

*Simón Bolívar.*

Hacia finales de la década de los setenta e inicios de la década de los ochenta, Centroamérica atravesó un sinnúmero de procesos conflictivos que hubieron de redundar en guerras civiles, intervenciones militares y conflagraciones varias. En dicho marco, Panamá constituía, junto con Costa Rica, una de las pocas naciones que se hallaban en paz en la subregión. Por el contrario, tanto Nicaragua, conmocionada por una guerra civil que se internacionalizó tras el triunfo y consolidación de los sandinistas, cuanto Guatemala y El Salvador eran sujeto y objeto de diversos tipos de belicosidad.

---

<sup>73</sup> Las cursivas son nuestras. Es preciso destacar que Jorge Illueca sería condecorado en Buenos Aires con la Orden del Libertador San Martín, en el marco de su visita oficial a la Argentina en calidad de vicepresidente de Panamá en enero de 1983.

Haremos mención, por motivos heurísticos, a determinadas cuestiones de la crisis centroamericana *per se*<sup>74</sup>. Al ser derrocado el gobierno nicaragüense de Anastasio Somoza Debayle por los sandinistas en julio de 1979, Centroamérica se vio convulsionada, como así también la relación de la subregión con los Estados Unidos. Lo cierto es que el gobierno panameño, a la sazón con Torrijos a la cabeza, venía apoyando al sandinismo desde, por lo menos 1975 (Martínez, 1987:151). Empero, como señala el historiador Charles Zorgbibe (1997:566),

después [del triunfo sandinista] siguió una radicalización económica, política y diplomática en Managua: la adopción del modelo cubano de poder centralizado y militarizado; la eliminación de los dirigentes moderados; las acusaciones de sabotaje económico lanzadas contra las últimas empresas privadas; las tensiones con la Iglesia; la expulsión de sus pueblos de seis mil indios misquitos; el alineamiento con las tesis soviéticas cuando hubo declaraciones públicas sobre Afganistán y Polonia.

Ante el ascenso de Reagan en 1981, la intransigencia norteamericana para con Managua se tornó mucho más ostensible, y las perspectivas intervencionistas cobraban mayor fuerza en la Casa Blanca—apoyando material y financieramente a los *contras*, oposición armada al régimen sandinista apostada en la Honduras pro Estados Unidos. En dicho contexto, al estallar la guerra civil en El Salvador, “la crisis política centroamericana se fue expandiendo más y más en la subregión hasta alcanzar un serio impacto internacional” (Frohmann, 1989:370). Frente a ello, la lectura de la administración Reagan del conflicto centroamericano se forjaba en una lógica netamente Este-Oeste, con ribetes intervencionistas, merced a sus pilares neoconservadores<sup>75</sup> (Frohmann, 1989:366).

Ante tamaña coyuntura, las instituciones y foros hemisféricos por antonomasia—como la OEA o el TIAR— estaban viendo su prestigio desdibujado, en función del desencanto provocado por su accionar —o falta de acción efectiva— durante la Guerra de Malvinas. En efecto, a comienzos de los ochenta “América Latina se había quedado prácticamente sin foros de concertación política” (Frohmann, 1989:366).

En el marco de esta extrema polarización de Centroamérica, Panamá estaba exento de los virulentos conflictos armados, razón por la cual podría argüirse que su

---

<sup>74</sup> Para un análisis pormenorizado y acabado de la delicada situación centroamericana en la época, véase Grabendorff (1983).

<sup>75</sup> A tal respecto, son de especial relevancia los escritos de Jeane Kirkpatrick, intelectual orgánica del neoconservadurismo y funcionaria de alto rango del Departamento de Estado durante la primera presidencia de Reagan. Sobre el conflicto en la región argüía que “el deterioro de la posición norteamericana en el hemisferio ya ha creado serias amenazas donde antes no existía ninguna, y amenaza ahora a este país *con la necesidad, sin precedentes, de defenderse contra un círculo de bases soviéticas en Cuba y en América Central en sus flancos meridionales*” (Kirkpatrick, 1983:61).

posición en el conflicto iba a ser pro *statu quo*. Por otra parte, lo que estaba en juego era—como vimos en el capítulo II— el cumplimiento paulatino de los Tratados del Canal por parte de Estados Unidos. Empero, pese a las rispideces entre la administración Reagan y el gobierno panameño, impugnar los tratados era desaconsejable, por cuanto “daría motivo a la renovación de la solidaridad de todos los países de América Latina con Panamá, generando un elemento de fricción que Estados Unidos no desea en la actual situación de crisis” (Insulza, 1982:148).

Dicho cúmulo de circunstancias dotó a Panamá de un importante margen de maniobra en la arena internacional, siendo la crisis centroamericana una nueva oportunidad para llevar a cabo una política de prestigio (Castillo, 1985:297), que estuviese en concomitancia con la vocación autonomista y no alineada de su doctrina de política exterior. Allende la bienintencionada solidaridad latinoamericana, era evidente que, en este trajín, el objetivo primordial panameño era la conservación de la paz en la región, en tanto garantía del cumplimiento de las sucesivas etapas de los nuevos Tratados del Canal.

Panamá comenzó a involucrarse en la cuestión centroamericana a mediados de 1982, con la presentación de un plan de paz forjado en un sistema de pactos de no agresión, una solución negociada para el conflicto de El Salvador y la propuesta de una distensión cubano-estadounidense (Durán, 1984:540). Asimismo, Panamá había expuesto ante distintos foros internacionales

la necesidad de buscar soluciones pacíficas a los problemas centroamericanos y adoptar medidas de carácter político, económico y social tendientes a eliminar ese conflicto y el estado de tensión [...] [Los contenciosos centroamericanos] no pueden ser atribuidos únicamente a influencias o injerencias foráneas, ni enmarcarlos dentro de la confrontación Este-Oeste. La supuesta adhesión a los principios de no intervención y al derecho de los pueblos a la autodeterminación, no debe ser utilizada como un pretexto para guardar silencio sobre la situación en Centroamérica y el Caribe, al contrario, se deben señalar sus causas y sus consecuencias negativas para la paz y la seguridad en la región (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1982:4)

Ahora bien, como en los hitos que hemos analizado *supra*, también en el caso de la política centroamericana el poderío de la diplomacia panameña por sí sola era insuficiente para guiar a sus vecinos a nuevas instancias de negociación, desde una perspectiva que superase la dicotomía Este-Oeste. Una vez más, era menester que Panamá recurriera a “la unión como instrumento estratégico para anular la voluntad del dominante” (Puig, 1984:66).

En este contexto, el aliado natural de Panamá iba a ser, en un primer momento, el México gobernado por José López Portillo y —desde finales de 1982— Miguel de

Lamadrid; junto con Venezuela, liderada por Luis Herrera Campíns. Ciertamente, estos dos países, “apoyados por su riqueza petrolera, eran decididamente los actores políticos y diplomáticos latinoamericanos más importantes que tomaban las iniciativas principales con respecto a Centroamérica” (Durán, 1984:539). A ellos hubo de sumárseles Colombia, merced al ascenso de Belisario Betancur, cuya política exterior contrastaba con el alineamiento con Reagan que había pregonado su predecesor<sup>76</sup>.

Ante la concordancia de las visiones de estos cuatro países frente al problema centroamericano y las posibles vías de solución del mismo, Panamá observó con buenos ojos la posibilidad de hacerle honor a la inspiración decimonónica del Congreso Anfictiónico de 1826 que históricamente iluminaba a su doctrina de política exterior (*cfr.* Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, 1979:7). Más aún, el año 1983 tendría una especial carga simbólica al respecto, al conmemorarse el bicentenario del natalicio de Simón Bolívar—libertador e ideólogo de la unión de los pueblos hispanoamericanos y del Congreso de Panamá de 1826.

Al referirse a las proyecciones de la política exterior panameña, la Memoria anual de la Cancillería de 1983 introduce la cuestión centroamericana aseverando que la nación panameña

está unida por íntimos vínculos geográficos, humanos y culturales con los pueblos de Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador, *cuyo destino histórico es compartir ideales, intereses y proyecciones comunes, al igual que con los otros pueblos de América Latina, tal como lo ambicionara el Libertador Simón Bolívar*<sup>77</sup> (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1983:3).

De esta suerte, los días 8 y 9 de enero de 1983 los cancilleres de Colombia, México y Venezuela fueron recibidos por su par panameño en la tropical Isla Contadora, a los efectos de abordar posibles soluciones pacíficas para la alarmante belicosidad que azotaba al istmo centroamericano. Los puntos que para estos cuatro países eran, *a priori*, la base de toda futura propuesta de paz radicaban en la defensa del diálogo entre las naciones y en la necesidad de que las potencias— o, en términos puigianos, los *repartidores supremos*— se abstuviesen de usufructuar los conflictos de la subregión para dirimir sus disputas hegemónicas globales. El encuentro contó, además, con la presencia del presidente panameño Ricardo de la Espriella<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> En efecto, a poco de asumir, Betancur solicitó el ingreso de Colombia al Movimiento de Países No Alineados. Así, México sería el único miembro del Grupo de Contadora que no pertenecía a foro de NOAL—pese a haber sido observador desde 1973.

<sup>77</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>78</sup> De la Espriella había asumido la primera magistratura panameña luego de la renuncia de Arístides Royo, producida el 31 de julio de 1982.

Fruto aquella primera reunión de lo que se conoció como “Grupo Contadora” ha sido la declaración que adjuntamos en el anexo. En la misma, los cancilleres firmantes, “al expresar su profunda preocupación por la injerencia foránea (directa o indirecta) en los conflictos de América Central, y al advertir que resulta altamente indeseable inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, coincidieron en la necesidad de que se eliminen los factores externos que los agudizan”.

Efectivamente, es en el enfoque en la supresión de los factores externos del conflicto donde creemos que yace la vocación original y autonomista del Grupo de Contadora— y, *a fortiori*, de Panamá. Lo que estos cuatro países estaban proponiendo era, en definitiva, una solución latinoamericana para los problemas centroamericanos, en aras de “un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados”. En virtud de ello, los firmantes sublimaron la importancia del Movimiento de los Países No Alineados, dado que una eventual consolidación de los países latinoamericanos en dicho foro “garantizará mejores sistemas de consulta, diálogo y negociación y fortalecerá las bases del no alineamiento y el pluralismo político”.

Por otra parte, la Declaración de Contadora hacía hincapié en la tendencia recesiva de la economía y la reducción de los flujos del comercio internacional. Los cancilleres firmantes sostenían que el impacto de dichas variables provocaba grandes desajustes en los países en desarrollo y, en particular, en Latinoamérica. La perspectiva de una paz duradera en Centroamérica no podía prescindir de un enfoque que encarase el crecimiento y el desarrollo económicos en tanto condiciones *sine qua non* para solucionar las causas profundas del conflicto.

Para Panamá, el contenido de la Declaración de Contadora representaba “el fundamento para la iniciativa de la paz en el istmo centroamericano” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1983:36). Cumplida la primera fase declarativa de conceptos y constituido el Grupo de Contadora, la próxima etapa de los firmantes de la declaración fue la de celebrar un asiduo proceso de consulta con sus homónimos centroamericanos, a fin de poder escudriñar en profundidad las reales causas del conflicto (*cf.* Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, 1983:4). Sobre este punto, interesa rescatar la vocación por tomar en cuenta, de forma prioritaria, la voz de aquellos actores involucrados directamente en las conflagraciones, al margen de Estados Unidos.

Durante los siguientes años, el Grupo de Contadora habría de trabajar incansablemente en pos de una solución pacífica de los conflictos centroamericanos. Si bien excede a los objetivos y al recorte temporal de la presente tesina, hemos de

remarcar que, finalmente, las originales propuestas del Grupo habrían de toparse con “el muro de intransigencia levantado por la administración Reagan en temas claves como Centroamérica y la deuda externa” (Frohmann, 1989:370). Sin embargo, con el beneplácito de la perspectiva del presente, podemos señalar que Contadora constituyó el punto de partida de un nuevo regionalismo latinoamericano.

Según Frohmann (1989:366), el Grupo de Contadora se encontró a la vanguardia en términos de cooperación e integración en América Latina, al inaugurar un “reaprendizaje<sup>79</sup> de concertación política regional”. A tal respecto, ha de destacarse que, en concomitancia con el espíritu de la declaración del 9 de enero de 1983, dos años después se crearía el Grupo de Apoyo a Contadora– conformado por Argentina, Brasil, Perú y Paraguay. Ambos foros habrían de fusionarse en el denominado Grupo de Río, desde 1989, para finalmente redundar en la creación de la actualmente vigente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010.

Como corolario de la experiencia del Grupo de Contadora, hemos de resaltar que la diplomacia panameña, inspirada en el concepto torrijista de *Patria Internacional*, habría de sembrar el germen de un nuevo mecanismo de concertación entre los países de la región; germen que, *mutatis mutandis*, persiste hoy día, cristalizado en la vigencia de la CELAC como instrumento de coordinación y cooperación de las naciones latinoamericanas.

Finalmente, entendemos que la conformación y acogida del Grupo de Contadora constituye otra manifestación fenomenológica de la vocación autonomista de Panamá durante el período torrijista. Allende las ulteriores dificultades para consolidar la visión de Contadora en el proceso de paz centroamericano, es innegable su injerencia en tanto grupo de presión inclinado al no alineamiento. Es allí donde consideramos que yace lo novedoso y rescatable de la iniciativa nacida en Panamá, en consonancia con el histórico Congreso Anfictiónico allí albergado en 1826.

---

<sup>79</sup> Las cursivas son de la autora.

## Comentarios Finales

Hemos analizado, a lo largo de la presente tesina, la política exterior panameña en el período torrijista (1969-1983) desde el prisma teórico-conceptual de la autonomía puigiana. Consideramos que hemos sometido a control exitosamente la hipótesis de la cual partía nuestra investigación, *i.e.*: la existencia de una coherencia interna entre la enunciación y la *praxis* de la política exterior panameña en el período torrijista. La misma ha quedado verificada merced al análisis de los avatares y vicisitudes de la diplomacia panameña en el período estudiado. Para demostrar dicha coherencia, ha sido menester valernos de un marco teórico-conceptual que llenase las aspiraciones de nuestra generalización. Creemos que la aplicación del lente autonomista nos permitió interpretar y sistematizar los fenómenos de una forma idónea, ora por su relevancia epistemológica, ora por su capacidad explicativa en tanto teoría de alcance medio para las relaciones internacionales de América Latina.

De esta suerte, como primera conclusión esgrimimos que la escuela de la autonomía –y más específicamente la corriente encabezada por Juan Carlos Puig– posee una extraordinaria potencialidad para el estudio de las políticas exteriores de la región. A través de su hilo conductor, hemos tamizado los fenómenos y los hemos imbricado coherentemente en una teoría que les dio sentido (*cfr.* Puig, 1980:146). Más aún, valiéndonos de su acabado aparato analítico en tanto hilo conductor, hemos expuesto ordenadamente tanto la enunciación –o *lexis*– de la política exterior torrijista cuanto su *praxis*, o fenómenos observables.

De ello se desprende la imperiosa necesidad de adoptar, en toda investigación, un marco teórico que resulte funcional a ella. En lo referente a nuestro objeto de estudio, difícilmente hubiésemos hallado otro prisma epistemológico, allende la teoría de la autonomía, que nos permitiese sortear aquellos *fundamentos ideologizados de las teorías y doctrinas de Relaciones Internacionales*; fundamentos que habrían de forjar un *espejismo internacional*. Sin valernos de un marco conceptual que lograra superar dicha percepción, no hubiésemos logrado trabajar exitosamente en torno a nuestra hipótesis, ni hilvanar coherentemente los fenómenos en pos del sometimiento a control de nuestra generalización. Así, reivindicamos la escuela de la autonomía, en sus diferentes aristas, en tanto bagaje epistemológico para estudiar con atino los regímenes internacionales y, sobre todo, la posición y comportamiento de los países latinoamericanos en dicho marco.

Por otra parte, en lo atinente a los objetivos de la presente tesina, hemos demostrado, por medio del recurso a un variopinto cúmulo de fuentes primarias y secundarias, y teniendo como eje estructurante los conceptos provenientes de nuestro marco teórico, que puede efectuarse un análisis distinto de la política exterior de Panamá en el período torrijista. En efecto, es merced a la adscripción al aparato conceptual de la autonomía que hemos podido validar nuestra hipótesis, al someterla a control por medio de la implementación de los conceptos desarrollados por Puig. De manera que el enfoque seleccionado colaboró con la delimitación del recorte temporal efectuado y con la selección de los hitos de la diplomacia panameña que hubimos de desarrollar. Desde luego que se requeriría una mayor cantidad de líneas para describir de una forma más pormenorizada los alcances de la política exterior panameña en el período; incluso ya existen formidables trabajos como los de Vargas (2004) y Vargas y Zárate (2017). No obstante, en la presente tesina hemos procurado circunscribirnos a los objetivos planteados en la Introducción, en aras de validar nuestra hipótesis.

Asimismo, juzgamos propicio dejar sentados algunos comentarios respecto a la política exterior *per se* del torrijismo. Se nos ha tornado ostensible –máxime en el abordaje de la Cuestión Canalera, desarrollado en el Capítulo II– el carácter insoslayable de las políticas de Estado tendientes al interés nacional –definido en términos de poder– (Morgenthau, 1986:19), pues hemos visto cómo la persistencia y continuidad doctrinaria de los lineamientos y la doctrina de la política exterior panameña (*pari passu* la *praxis* de la misma) fueron vitales para la consecución de la *raison d'être* de la diplomacia y el pueblo panameño, allende los funcionarios. Ha quedado demostrado que los cambios de gabinete y el dinamismo de los perfiles negociadores no hicieron mella en el empeño, precisamente porque el torrijismo jamás ha dejado de guiarse por el faro del interés nacional. Dicha persistencia está plasmada en la retórica, el *pathos* y el *corpus* teórico de cada una de las Memorias oficiales de la Cancillería del período que hemos estudiado.

Por otra parte, en referencia a lo expuesto en el Capítulo III, reviste especial atracción el concepto de *Patria Internacional*, principalmente a raíz de la idea de la proyección al futuro al ocuparse también de la situación de otros pueblos del mundo (Vargas, 2004:207). Resulta interesante cómo, tanto en el caso del apoyo a la Argentina por Malvinas cuanto en la creación del Grupo de Contadora, ha sido el interés nacional lo que Panamá hubo de poner en juego, merced a la consecuente idea de *Patria Internacional*.

Finiquitada nuestra investigación, advertimos que bien podrían desprenderse de ella varios temas de interés que se hallan en concomitancia con lo expuesto. Así, bien podría plantearse, para un eventual trabajo ulterior, cuál ha sido el rol de la diplomacia panameña en los foros que derivaron del ya histórico Grupo de Contadora. ¿Acaso se mantuvo allí la vocación autonomista y la avidez de pregonar una política de prestigio como en 1983? En concomitancia con lo anterior, ¿cuál es la relevancia actual del legado torrijista en el diseño de la política exterior panameña? ¿Persiste, *mutatis mutandis*, la vocación autonomista en el país centroamericano?

Hemos abierto el presente documento definiendo a Panamá como una “pequeña pero estratégica nación”. En virtud de dicha cualidad, ¿qué rol juega el país en la presente disputa hegemónica sino-estadounidense? Interrogante que cobra un cariz distintivo, merced al reciente (2017) establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China por vez primera.

Todas estas cuestiones se hallan, evidentemente, fuera del alcance de este trabajo. Empero, el abordaje de la política exterior panameña –como así también sus relaciones con la República Argentina– se nos presentan como seductores nichos en donde acotar eventuales digresiones.

## Bibliografía utilizada

-Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. [1ª edición en inglés: 1971].

-Araúz, C. (1994a). *Panamá y sus relaciones internacionales. Primer Volumen. Estudio Introductorio*, Editorial Universitaria, Panamá.

-Araúz, C. (1994b). *Panamá y sus relaciones internacionales. Segundo Volumen. Estudio Introductorio, Notas y Antología*, Editorial Universitaria, Panamá.

-Archivo DiFilm [archivodichiara] (19 de febrero de 2017). Omar Torrijos Herrera sobre las Islas Malvinas Argentinas - DiFilm (1977) [archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=cZW1W4tpdu0>

-Arendt, H. (2016). *La condición humana*, Paidós, Buenos Aires. [1ª edición en inglés: 1958].

-Aron, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*, Alianza, Madrid. [1ª edición en francés: 1962].

-Atkins, G. (1991). *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. [Primera edición en inglés: 1989].

-Bucheli, M. (2008). "Multinational corporations, totalitarian regimes and economic nationalism: United Fruit Company in Central America, 1899–1975", en *Business History*, 50:4, 433-454.

-Cabrera Coto, C. (2010). *Los tratados del Canal de Panamá de 1977. Cuando quien dirige importa: Omar Torrijos Herrera y Jimmy Carter*, tesis de maestría en Relaciones Internacionales, FLACSO, Quito.

-Cardozo, J. (compilador) (2013). *Primer Congreso Latinoamericano. Malvinas, una causa de la Patria Grande*, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, Lanús. [1ª edición: 2011].

-Castillo, M. E. (1985). "Después del Canal: nuevos desafíos en la política exterior de Panamá" en Muñoz, H. *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

-Ceberio, J. (23 de abril de 1983). Los panameños votan hoy una reforma constitucional que pone fin de hecho a la 'era Torrijos', a los dos años de su muerte, *El*

País, Madrid. Recuperado de:  
[https://elpais.com/diario/1983/04/24/internacional/419983204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1983/04/24/internacional/419983204_850215.html)

-Chehabi, J. E. y Linz, J. J. (1998). *Sultanistic Regimes*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

-Connell-Smith, G. (1982). The OAS and the Falklands (*sic*) Conflict, en *The World Today*, Vol. 38, No. 9.

-Conniff, M. (2001). "Panamá desde 1903", en Bethell, L. *Historia de América Latina*. Volumen 14, Crítica, Barcelona.

-Costa Méndez, N. (1993). *Malvinas. Ésta es la historia*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

-CSNU. 1631ª sesión, Addis Abeba, 31 de enero de 1972. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.1631\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.1631(OR))

-CSNU. 1704ª sesión, Ciudad de Panamá, 21 de marzo de 1973. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.1704\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.1704(OR))

-CSNU. 2350ª sesión, Nueva York, 3 de abril de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2350\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2350(OR))

-CSNU. 2360ª sesión, Nueva York, 21 de mayo de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2360\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2360(OR))

-CSNU. 2362ª sesión, Nueva York, 22 de mayo de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2362\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2362(OR))

-CSNU. 2363ª sesión, Nueva York, 23 de mayo de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2363\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2363(OR))

-CSNU. 2366ª sesión, Nueva York, 25 de mayo de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2366\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2366(OR))

-CSNU. 2368ª sesión, Nueva York, 26 de mayo de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2368\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2368(OR))

-CSNU. 2373ª sesión, Nueva York, 4 de junio de 1982. Disponible en:  
[https://undocs.org/es/S/PV.2373\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.2373(OR))

-Donovan, F. (1966). "La doctrina y la zanja" en Donovan, F. *Historia de la Doctrina Monroe*, Diana, México.

- Durán, E. (1984). La solución de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica, en *Estudios Internacionales*, 17 (68), Santiago.
- Frohmann, A. (1989). De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional en *Estudios Internacionales*, 22 (87), Santiago.
- Galeano, E. (1979). “La fábrica de dictadores cierra sus puertas” en *Nueva Sociedad* N° 40, enero-febrero.
- Grabendorff, W. (1983). América Central como región de crisis internacional, en *Estudios Internacionales*, 16 (63), Santiago.
- Greene, G. (1985). *El General*, Fondo de Cultura Económica, México. [1ª edición en inglés: 1984].
- Guardián Guerra, R. (2014). “La estrategia negociadora de los Tratados Torrijos-Carter” en *Tareas*. N° 146, enero-abril.
- Harding, R. (2001). *Military Foundations of Panamanian Politics*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- Insulza, J. (1983). La política de la administración Reagan hacia América Latina: un primer balance, en *Estudios Internacionales*, 16(61), Santiago.
- Jaén Suárez, O. (2007). “Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter” en *Revista Cultural Lotería*. N°.473-474.
- Jorden, W. (1985). *La Odisea de Panamá*, Editorial Fraterna, Buenos Aires. [1ª edición en inglés: 1984].
- Kirkpatrick, J. (1983). *Dictadura y contradicción. Racionalismo y razón en política*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires. [1ª edición en inglés: 1982].
- Kissinger, H. (1999). *Years of Renewal*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Knorr, K. (1977). “On the International Uses of Military Force in the Contemporary World”, en *Orbis*, n°20.
- Krepp, S. (2017). A view from the South: the Falklands/Malvinas and Latin America, en *Journal of Transatlantic Studies*, 15:4.
- Lasagna, M. (1996). “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 32.

-Martínez, J. de J. (1984). "Prólogo", en Torrijos, O. *Papeles del General*, Centro de Estudios Torrijistas, Madrid.

-Martínez, J. de J. (1987). *Mi General Torrijos*, Editorial Contrapunto, Buenos Aires.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1969). Memoria que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores, Licenciado Nander A. Pitty Velásquez, al Consejo de Gabinete.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1970). Memoria que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores Juan Antonio Tack al Consejo de Gabinete.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1971). Memoria que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores Juan Antonio Tack al Consejo de Gabinete.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1974). Memoria que presenta a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos Juan Antonio Tack Ministro de Relaciones Exteriores.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1975). Informe presentado por el señor Ministro encargado de Relaciones Exteriores, Dr. Carlos Ozores T., a la Honorable Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos el día 22 de octubre.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1976). Memoria presentada a la Honorable Asamblea de Representantes de Corregimientos por S.E. Aquilino E. Boyd Ministro de Relaciones Exteriores.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá (1979). Memoria del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores 1978-1979.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1982). Memoria que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores Juan José Amado III.

-Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Panamá. (1983). Memoria que presenta el Ministro de Relaciones Exteriores Oydén Ortega Durán.

-Miranda, R. (2013). "Anacronismo y actualidad autonomista: El problema del poder internacional de Argentina", en *Relaciones Internacionales*, n°45, La Plata.

-Morasso, C. (2015). *La cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012)*, tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario.

-Morasso, C. (2016). "La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, enero-junio 2016.

-Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires. [1ª edición en inglés: 1948].

-NACLA Report (1979). "A decade of Torrijismo" en *NACLA Report on the Americas*, 13:5.

-Navas Pájaro, L. (07 de agosto de 2019). Por y con Torrijos, *La Estrella de Panamá*, Panamá. Recuperado de: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190807/torrijos>

-O'Donnell, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

-Ozores, C. (1981). Omar Torrijos y sus proyecciones en la política internacional en *Revista Cultural Lotería*. N°.305-9 Vol. 1.

-Pastor, R. (1995). *El Remolino: Política Exterior de Estados Unidos hacia América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

-Pedreschi, C. (1999). "El Canal de Panamá y los Tratados Torrijos-Carter" en Tack, J.A. *El Canal de Panamá*, Editorial Universitaria, Panamá.

-Pereira, R. (1979). *Panamá: fuerzas armadas y política*, Ediciones Nueva Universidad, Panamá.

-Pizzurno Gelós, P. y Araúz, C. (1996). *Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989)*, Manfer, Panamá.

-Puig, J. C. (1971). "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo" en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, 39/40, Rosario.

-Puig, J.C. (1980). *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

-Puig, J. C. (1983). *Malvinas y régimen internacional*, Depalma, Buenos Aires.

-Puig, J.C. (1984). "Introducción", en *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

-Ricord, H. (1988). "Las Constituciones panameñas del siglo XX" en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, T. III: *Constitucionalismo: colaboraciones extranjeras*, Universidad Autónoma Nacional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

-Ropp, S. (1972). "Military Reformism in Panama: New Directions or old inclinations" en *Caribbean Studies*, vol. 12 N°3.

-Ropp, S. (1992). "Explaining the Long-Term Maintenance of a Military Regime: Panama before the U.S. Invasion" en *World Politics*, 44.

-Soler, R. (1989). *Panamá: Nación y Oligarquía 1925-1975*, cuarta edición, Ediciones de la Revista Tareas, Panamá [1ª edición: 1976].

-Tack, J.A. (1981). "La lucha de Omar Torrijos por la recuperación de la Integridad Territorial" en *Revista Cultural Lotería*. N°.305-9 Vol. 1.

-Tack, J.A. (1999). *El Canal de Panamá*, Editorial Universitaria, Panamá.

-Tomassini, L. (1988). *Relaciones internacionales: teoría y práctica*, PNUD/Cepal, Santiago.

-Torrijos, O. (1984). *Papeles del General*, Centro de Estudios Torrijistas, Madrid.

-Torrijos, O. (2014). *La batalla de Panamá*, EUDEBA, Buenos Aires [1ª edición: 1973].

-Vargas, D. (2004). *Omar Torrijos Herrera y la Patria Internacional*, Fundación Omar Torrijos, Panamá.

-Vargas, D. (2016). Torrijos unió a Centroamérica en la "Guerra del Banano", en *Bayano Digital*. Recuperado de <https://bayanodigital.com/torrijos-unio-a-centroamerica-en-la-guerra-del-banano/>

-Vargas, D. y Zárate, M. (editores) (2017). *General Omar Torrijos, de Panamá y de la Patria Grande*, 2ª edición, Manuel Orestes Nieto, Panamá. [1ª edición: 2010].

-Vega Reyes, V. (2007), "Estudio sobre el Tratado de Neutralidad del Canal de Panamá de 1977" en *Revista Cultural Lotería*. N°.473-474.

-Zorgbibe, Ch. (1997). *Historia de las relaciones internacionales. Tomo 2. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Alianza Universidad, Madrid.

**Revistas especializadas consultadas.**

-*Revista Estudios Internacionales*, Santiago.

-*Revista Cultural Lotería*, Panamá.

-*Revista Tareas*, Panamá.

**Periódicos y portales de noticias consultados.**

-*Bayano Digital*, Panamá.

-*Clarín*, Buenos Aires.

-*La Estrella de Panamá*, Panamá.

-*El País*, Madrid.

-*La Prensa*, Panamá.

-*The New York Times*, Nueva York.

-*The Washington Post*, Washington.

## Anexo Documental “A”

El presente anexo se ofrece como complemento del Capítulo II de la presente tesina, relativo al tratamiento de la Cuestión Canalera. Se incluye aquí una selección de fuentes primarias cuya atenta lectura cabal se torna insoslayable para la comprensión de los fenómenos y argumentos esgrimidos en el Capítulo II. Hemos incorporado cursivas a determinadas secciones de los documentos recopilados, a los efectos de remarcar cuestiones que han sido desarrolladas en el cuerpo de la tesina.

### A.1 Declaración Conjunta Moreno–Bunker (03/III/64)

#### Declaración Conjunta

De conformidad con las amistosas declaraciones de los Presidentes de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá del 21 y 24 de marzo de 1964, respectivamente, adjuntas a la presente, que coinciden en un sincero deseo de resolver favorablemente todas las diferencias de los dos países;

Reunidos bajo la presidencia del señor Presidente del Consejo y luego de reconocer la valiosa cooperación prestada por la Organización de Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana de Paz y de la Delegación de la Comisión General del órgano de Consulta, los representantes de ambos Gobiernos han acordado:

Restablecer relaciones diplomáticas.

Designar sin demora Embajadores Especiales con poderes suficientes *para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase.*

En consecuencia, los Embajadores designados iniciarán de inmediato los procedimientos necesarios *con el objeto de llegar a un convenio justo y equitativo que estaría sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país.*

Washington, D.C., 3 de abril de 1964.

Por los Estados Unidos de América: (Firmado. Ellsworth Bunker).

Por Panamá: (Firmado.) M. J. Moreno Jr.).

**A.2 Proyecto de Resolución S/10931/Rev.1 del Consejo de Seguridad  
de las Naciones Unidas (21/III/73)**

**NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
DE SEGURIDAD**



UN LIBRARY

MAR 30 1973



UN/SA COLLECTION

Distr.  
GENERAL

S/10931/Rev.1\*  
21 marzo 1973

ORIGINAL: ESPAÑOL

Guinea, India, Indonesia, Kenia, Panamá, Perú, Sudán y  
Yugoslavia: proyecto de resolución revisado

El Consejo de Seguridad,

Habiendo examinado la Cuestión del Canal de Panamá, dentro del tema relativo a las "medidas dirigidas al mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en la América Latina, en consonancia con los principios y las disposiciones de la Carta",

Recordando que es propósito de las Naciones Unidas el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz, de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional,

Teniendo presente que la República de Panamá es el soberano del territorio y que el ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados, basado en su igualdad soberana (resoluciones 1514 (XV), 1803 (XVII) y 3016 (XXVII),

Habiendo escuchado las declaraciones de los representantes de los miembros del Consejo, de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y representantes de otros Estados y organizaciones invitados,

1. Toma nota de que los Gobiernos de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en la "Declaración Conjunta" suscrita ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, actuando provisionalmente como Órgano de Consulta, el 3 de abril de 1964, acordaron llegar a un convenio justo y equitativo para resolver prontamente las causas de conflicto entre ellos;
2. Toma nota de la disposición manifestada por los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá de hacer constar en instrumento formal acuerdos sobre la abrogación de la Convención del Canal Istmico de 1903 y sus enmiendas y la celebración de un nuevo Tratado justo y equitativo respecto al actual Canal de Panamá que llene plenamente las legítimas aspiraciones de Panamá y garantice el pleno respeto a la soberanía efectiva de Panamá en todo su territorio;

\* Publicado nuevamente por razones técnicas.

3. Exhorta a los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de la República de Panamá a que prosigan sus negociaciones en un elevado plano de amistad, respeto y cooperación y a concertar a la brevedad un nuevo Tratado con el fin de eliminar prontamente las causas de conflictos surgidas en sus relaciones;

4. Decide mantener la Cuestión bajo su consideración.

### **A.3 Resolución S/330 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (21/III/73)**

*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 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).*

#### **A.4 Declaración bilateral de los ocho puntos, formulada por el canciller panameño Juan Antonio Tack y el Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger (07/II/74)**

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 Estados Unidos de América en territorio panameño se hará prontamente,* de acuerdo con los términos especificados en el nuevo tratado.

4- El territorio panameño en el cual se haya situado el Canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. *La República de Panamá en su condición de soberano territorial,* conferirá a Estados Unidos de América, por la duración del nuevo tratado sobre el canal interoceánico y conforme se establezca en el documento, el derecho de uso sobre las tierras, aguas 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 un procedimiento que habrá de ser acordado en el tratado. También se estipulará en este convenio *que la República de Panamá asumirá 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 operar, mantener, proteger y defender el 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 Estados Unidos en la protección y defensa 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 de que la vía acuática podrá llegar a ser insuficiente para dicho tráfico, *convendrán bilateralmente en provisiones sobre obras nuevas que amplíen la capacidad del Canal*. Esas provisiones se incorporarán en el nuevo tratado de acuerdo con los conceptos establecidos en el Principio 2.

### **A.5 Tratado del Canal de Panamá (7/IX/77)<sup>80</sup>**

LA REPUBLICA DE PANAMA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA,

Actuando en armonía con *la Declaración Conjunta emitida el 3 de abril de 1964* por los Representantes de los Gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América y *la Declaración de Principios del 7 de febrero de 1974*, rubricada por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América; y

Reconociendo la soberanía de la República de Panamá sobre su territorio,

Han decidido *abrogar los tratados anteriores pertinentes al Canal de Panamá y celebrar un nuevo tratado* que sirva como base para una nueva relación entre ambos países y,

En consecuencia, han acordado lo siguiente:

#### **ARTICULO I**

##### **Abrogación de los Tratados Anteriores, y Establecimiento de una Nueva Relación**

1. *Al entrar en vigor este tratado quedan abrogados y sustituidos:*

(a) *La Convención del Canal Ístmico* suscrita entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en Washington, D.C., el 18 de noviembre de 1903.

(b) El Tratado General de Amistad y Cooperación, firmado en Washington el 2 de marzo de 1936 y el tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación y el Memorándum de Entendimientos Acordados, firmados en Panamá el 25 de enero de 1955, suscritos entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América.

(c) *Todos los otros tratados, convenios, acuerdos y canjes de notas entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de este tratado y concernientes al Canal de Panamá.*

(d) Las estipulaciones referentes al Canal de Panamá que aparezcan en otros tratados, convenios, acuerdos y canjes de notas entre la República de Panamá y los

---

<sup>80</sup> Selección de artículos.

Estados Unidos de América que estuvieron vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de este tratado.

2. De conformidad con las estipulaciones de este tratado y acuerdos conexos, *la República de Panamá, en su condición de soberano territorial*, otorga a los Estados Unidos de América, por la duración de este tratado, los derechos necesarios para regular el tránsito de barcos a través del Canal de Panamá y para manejar, operar, mantener, mejorar, proteger y defender el Canal. La República de Panamá garantiza a los Estados Unidos de América el uso pacífico de las áreas de tierras y aguas cuyos derechos de uso le han sido otorgados para dichos fines conforme a este tratado y sus acuerdos conexos.

3. *La República de Panamá tendrá una participación creciente en la administración, protección y defensa del Canal*, según se dispone en este tratado.

4. En vista de la relación especial que se crea por razón del presente tratado, la República de Panamá y los Estados Unidos de América cooperarán para asegurar el funcionamiento ininterrumpido y eficiente del Canal de Panamá.

## **ARTICULO II**

### **Ratificación, Entrada en Vigor y Duración**

1. *Este tratado estará sujeto a ratificación de acuerdo con los procedimientos constitucionales de ambas Partes y sus instrumentos de ratificación se canjearán en Panamá al mismo tiempo que los del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá*, firmado en esta fecha. *El presente tratado entrará en vigor simultáneamente con el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá*, seis meses calendarios después de la fecha del canje de los instrumentos de ratificación.

2. *Este tratado terminará al mediodía, hora de Panamá, el 31 de diciembre de 1999.*

## **ARTICULO III**

### **Funcionamiento y Dirección del Canal**

1. *La República de Panamá, como soberano territorial, confiere a los Estados Unidos de América el derecho a manejar, operar y mantener el Canal de Panamá, sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para el tránsito fluido de naves por el Canal de Panamá.* Los Estados Unidos de América aceptan la concesión de tales derechos y se comprometen a ejercerlos conforme al presente tratado y acuerdos conexos. [...]

3. En desarrollo de esta concesión de derechos, los Estados Unidos de América, con arreglo a los términos de este tratado y a las leyes de los Estados Unidos de América cumplirán sus responsabilidades por medio de *una agencia gubernamental estadounidense que se denominará La Comisión del Canal de Panamá, la cual será constituida conforme a las leyes de los Estados Unidos de América.*

(a) La Comisión del Canal de Panamá estará dirigida por una *Junta Directiva compuesta por nueve miembros, cinco de los cuales serán ciudadanos de los Estados Unidos de América y cuatro serán ciudadanos panameños*, propuestos por la República de Panamá para su oportuno nombramiento en tales cargos por los Estados Unidos de América. [...]

(c) *Los Estados Unidos de América emplearán a un ciudadano de los Estados Unidos de América como Administrador de La Comisión del Canal de Panamá y a un ciudadano panameño como Subadministrador, hasta el 31 de diciembre de 1989. A partir del 1 de enero de 1990, se nombrará a un ciudadano panameño para el cargo de Administrador y un ciudadano de los Estados Unidos de América ocupará el cargo de Subadministrador.* Dichos ciudadanos panameños serán propuestos a los Estados Unidos de América por la República de Panamá para su nombramiento en dichos cargos por los Estados Unidos de América. [...]

10. *Los organismos de los Estados Unidos de América, conocidos como la compañía del Canal de Panamá y el Gobierno de la Zona del Canal, dejarán de funcionar dentro del territorio de la República de Panamá que constituyó la Zona del Canal, a la entrada en vigor de este tratado.*

## **ARTICULO IV**

### **Protección y Defensa**

1. *La República de Panamá y los Estados Unidos de América se comprometen a proteger y defender el Canal de Panamá.* Cada Parte, conforme a sus procedimientos constitucionales, tomará *medidas para hacer frente al peligro resultante de un ataque armado u otras acciones que amenacen la seguridad del Canal de Panamá o de los barcos que transiten por él.*

2. *Durante la vigencia de este tratado, los Estados Unidos de América tendrán la responsabilidad primaria de proteger y defender el Canal.* Los derechos de los Estados Unidos de América a estacionar, adiestrar y transportar fuerzas militares en la República de Panamá, están descritos en el acuerdo para la ejecución de este Artículo, firmado en esta fecha. El uso de las áreas e instalaciones y el estado jurídico de las Fuerzas

armadas de los Estados Unidos de América en la República de Panamá, se regirán por el referido acuerdo. [...]

## **ARTICULO V**

### **Principio de No Intervención**

*Los empleados de La Comisión del Canal de Panamá que fueren nacionales de los Estados Unidos de América, sus dependientes y los contratistas designados por La Comisión del Canal de Panamá que fueren nacionales de los Estados Unidos de América, respetarán las leyes de la República de Panamá y se abstendrán de cualquier actividad incompatible con el espíritu de este tratado. En consecuencia, se abstendrán de toda actividad política en la República de Panamá, así como de cualquier intervención en los asuntos internos de la República de Panamá. Los Estados Unidos de América adoptaran todas las medidas dentro de sus facultades para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de este artículo. [...]*

## **A.6 Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá (7/IX/77)<sup>81</sup>**

La República de Panamá, y los Estados Unidos de América, han acordado lo siguiente:

### **ARTÍCULO I**

*La República de Panamá declara que el Canal en cuanto vía acuática de tránsito internacional será permanentemente neutral conforme al régimen estipulado en este tratado. El mismo régimen de neutralidad se aplicará a cualquier otra vía acuática internacional que se construya total o parcialmente en territorio panameño.*

### **ARTÍCULO II**

*Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo y para que el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo. [...]*

### **ARTÍCULO IV**

*La República de Panamá y los Estados Unidos de América convienen en mantener el régimen de neutralidad establecido en el presente tratado, el cual será mantenido a efecto de que el Canal permanezca permanentemente neutral, no obstante la terminación de cualesquiera otros tratados celebrados por las dos partes contratantes.*

### **ARTÍCULO V**

*Después de la terminación del Tratado del Canal de Panamá, solo la República de Panamá manejará el Canal y mantendrá fuerzas militares, sitios de defensa e instalaciones militares dentro de su territorio nacional.*

### **ARTÍCULO VI**

1. En reconocimiento de las importantes contribuciones de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América a la construcción, funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del Canal, *las naves de guerra y las naves auxiliares de estas naciones, no obstante otras estipulaciones de este tratado, tendrán el derecho de transitar el Canal independientemente de su funcionamiento interno, medio de*

---

<sup>81</sup> Selección de artículos.

*propulsión, origen, destino, armamento o carga. Dichas naves de guerra y naves auxiliares tendrán derecho de transitar el Canal de modo expedito. [...]*

## **ARTÍCULO VII**

1. La República de Panamá y los Estados Unidos de América copatrocinarán en la Organización de los Estados Americanos *una resolución que abra a la adhesión de todos los Estados del mundo el Protocolo de este tratado, mediante el cual los firmantes adherirán a los objetivos del presente tratado, conviniendo en respetar el régimen de neutralidad establecido en el mismo. [...]*

### **A.5 Protocolo al Tratado relativo a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá (07/IX/77)**

*Por cuanto el mantenimiento de la neutralidad del Canal de Panamá es importante no sólo para el comercio y la seguridad de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América, sino también para la paz y seguridad del Hemisferio Occidental, e igualmente para los intereses del comercio mundial;*

*Por cuanto el régimen de neutralidad que han acordado mantener la República de Panamá y los Estados Unidos de América asegurará permanentemente el acceso al Canal de las naves de todas las naciones sobre una base de entera igualdad:*

*Por cuanto el referido régimen de efectiva neutralidad constituirá la mejor protección para el Canal y garantizará la ausencia de todo acto hostil al mismo. Las Partes Contratantes de este Protocolo han acordado lo siguiente:*

## **ARTÍCULO I**

*Las Partes Contratantes, por este medio reconocen el régimen de neutralidad permanente del Canal establecido por el Tratado Relativo a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá y adhieren a sus objetivos.*

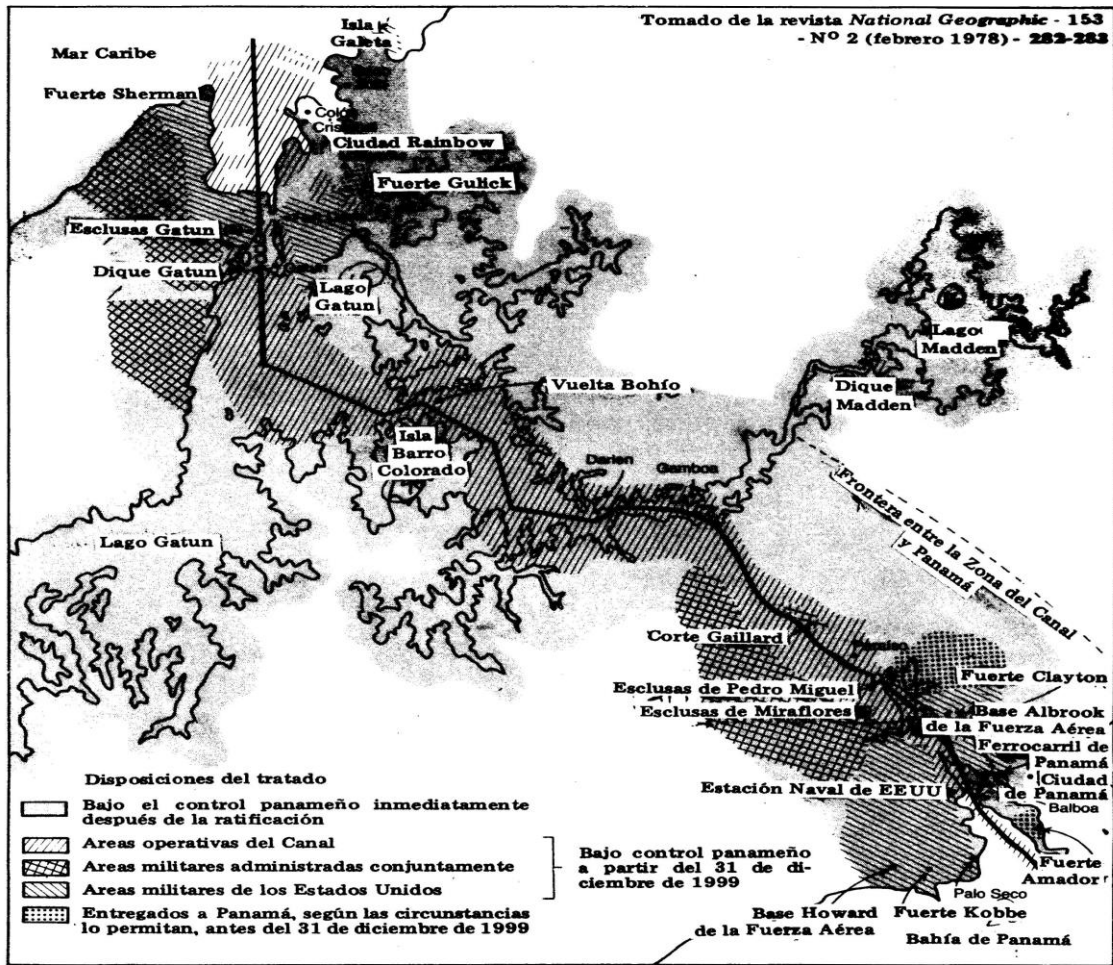
## **ARTÍCULO II**

*Las Partes Contratantes acuerdan observar y respetar el régimen de neutralidad permanente del Canal tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, y asegurar que las naves de su registro cumplan estrictamente las reglas aplicables.*

## **ARTÍCULO III**

Este Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados del mundo y entrará en vigor para cada Estado desde el momento el depósito de su instrumento de adhesión en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

## A.7 Mapa de la Zona del Canal de Panamá<sup>82</sup>



EFFECTOS DE LOS TRATADOS DEL CANAL DE PANAMA  
SOBRE LA ADMINISTRACION DE LA ZONA DEL CANAL

<sup>82</sup> Extraído de Jorden (1985:1164).

## Anexo Documental “B”

El presente anexo se ofrece como complemento del Capítulo III de la presente tesina, relativo al tratamiento de la diplomacia panameña sobre la región latinoamericana. Se incluye aquí una selección de fuentes primarias cuya atenta lectura cabal se torna insoslayable para la comprensión de los fenómenos y argumentos esgrimidos en el Capítulo III. Hemos incorporado cursivas a determinadas secciones de los documentos recopilados, a los efectos de remarcar cuestiones que han sido desarrolladas en el cuerpo de la tesina.

### B.1 Carta de Juan Domingo Perón a Omar Torrijos (19/IX/73)

Buenos Aires, 19 de septiembre de 1973

A Su Excelencia

El Sr. Gral. D. Omar Torrijos

Panamá

Mi querido amigo:

Si una inoportuna enfermedad no me lo hubiera impedido, hace tiempo que hubiese viajado a Panamá, para tener el gran placer de abrazarle. Ahora, nuevas obligaciones y responsabilidades, me tienen ‘atado’ en mi país. [...]

Como habrá podido observar, el “Cono Sud” se ha visto azotado por un nuevo “coletazo” del imperialismo. En Chile, la situación ha hecho crisis, un poco a raíz de la presión externa, y otro tanto por errores en la conducción interna. Al amigo Allende lo han volteado tanto los que lo empujaban de adelante como los que lo hacían de atrás. *Un marxismo à outrance de nuestros países no es lo que puede consolidar a un Gobierno del Pueblo.*

Sus enemigos han sido tanto los pro-imperialistas que anhelaban derrocarlo como los comunistas, que lo empujaban hacia acciones descabelladas. En fin, *un pueblo que deseaba liberarse, frente a una nueva frustración. Les faltó cumplir el apotegma de los griegos: Todo en su medida y armoniosamente.*

*Espero tener el placer de recibirlo en Buenos Aires, y charlar larga mente sobre las cosas que nos son comunes.* Hasta entonces, le ruego quiera aceptar mi más afectuoso saludo y mis mejores deseos.

Un abrazo.

Juan Perón.

Fuente: <https://www.peronvencealtiempo.com.ar/peron/cartas-de-peron/427-carta-al-gral-omar-torrijos-19-09-1973>

## B.2 Declaración conjunta argentino-panameña (18/1/74)

### DECLARACION CONJUNTA ARGENTINO-PANAMEÑA

Su Excelencia el Jefe de Gobierno de la República de Panamá, General de Brigada Omar TORRIJOS, visitó la República Argentina atendiendo la invitación que le formulara el Excelentísimo Señor Presidente de la República, Teniente General Juan Domingo PERON.

El Jefe de Gobierno de la República de Panamá y el Presidente de la República Argentina mantuvieron cordiales y positivas conversaciones en las que participaron sus Ministros de Relaciones Exteriores, Licenciado Juan Antonio TACK y Embajador Don Alberto J. VIGNES.

Como resultado de las conversaciones, que abarcaron temas de orden multilateral y bilateral, se lograron amplias coincidencias inspiradas en la convicción de que la solidaridad y cooperación de todos los Estados latinoamericanos es base fundamental del progreso y bienestar de sus pueblos y punto de partida de una política concertada en el ámbito mundial, en defensa de la integridad y de la independencia política, económica y cultural de las naciones de América Latina.

En razón de lo cual, acordaron firmar la presente Declaración Conjunta, por la que:

REAFIRMAN los tradicionales lazos de fraterna amistad que existen entre ambas naciones y proclaman su profunda fe en la comunidad de destino de sus pueblos, solidarios en el anhelo de concretar los ideales de unidad latinoamericana.

REITERAN su adhesión a los principios consagrados por el Derecho Internacional y en particular los establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, que afirman el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el principio de no intervención y de la integridad territorial de los Estados, la cooperación internacional y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones asumidas, el respeto a los derechos humanos, la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones entre Estados, el arreglo pacífico de las controversias internacionales y la igualdad jurídica de los Estados.

COINCIDEN en destacar como fundamental el derecho de los pueblos a alcanzar un desarrollo integral e independiente que posibilite la realización plena del hombre en la sociedad que integra.

REAFIRMAN la voluntad de empeñar sus esfuerzos para lograr una América Latina unida a fin de hacer efectiva la independencia económica y cultural indispensable para la plena libe-

ración de sus pueblos, y posibilitar así sus destinos de grandeza.

DESTACAN la importancia del proceso de integración latinoamericana y reconocen en él uno de los medios más idóneos para alcanzar el desarrollo solidario de las naciones del continente.

SOSTIENEN, sobre la base de tales principios, la necesidad de profundizar la cooperación política y económica entre ambos países, tanto en el marco de las relaciones multilaterales como de las bilaterales.

RECONOCEN la necesidad de que las naciones en desarrollo aún en criterios para la implementación de una política independiente, que refleje las legítimas aspiraciones de los pueblos que luchan por el progreso económico y social, alejada de todo Imperialismo. Reconocen en tal sentido la importancia del movimiento de países no alineados.

REAFIRMAN el derecho inherente a todos los Estados de participar en un pie de igualdad en la toma de decisiones que afecten a la comunidad internacional, incluidas aquellas referidas al régimen comercial y financiero internacional.

CONCUERDAN en aunar sus mayores esfuerzos a fin de lograr la definitiva eliminación de todo vestigio de colonialismo o neocolonialismo en el continente, y en este sentido, la Repú-

blica de Panamá reafirma su solidaridad y total apoyo a la República Argentina en la reclamación que ésta mantiene sobre las Islas Malvinas.

REITERAN que toda cuestión que afecte la integridad territorial y el ejercicio de la soberanía efectiva de los Estados americanos constituye materia de interés común y prioritario para América Latina, expresando la República Argentina su plena identificación con la República de Panamá en sus legítimas demandas referidas al Canal de Panamá y la recuperación de su territorio actualmente denominado Zona del Canal de Panamá.

DESTACAN la necesidad de reestructurar el sistema interamericano con el propósito de adecuarlo a las nuevas exigencias políticas, socio-económicas, tecnológicas y culturales que presenta la realidad hemisférica y mundial en forma que responda a las auténticas aspiraciones y necesidades de los pueblos americanos.

INDICAN la conveniencia de que se cumpla totalmente en América Latina la distensión que se viene operando a nivel internacional, mediante el respeto por el pluralismo ideológico y el cese de las situaciones de aislamiento de cualquier nación latinoamericana.

REAFIRMAN su convicción de que las actividades desarrolladas por un Estado en la esfera de su medio ambiente no deben

causar perjuicios a otro Estado o zonas situadas fuera de su jurisdicción; coincidentemente, en lo relativo a la utilización de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados, reiteran su adhesión a los términos de la Resolución 3129 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

RECONOCEN el derecho inherente al Estado ribereño de explorar, explotar y conservar los recursos naturales del mar adyacente a sus costas, hasta la distancia de 200 millas, indispensable para lograr el máximo desarrollo de sus economías.

REITERAN que la soberanía total y exclusiva del Estado ribereño se extiende sobre su plataforma continental hasta el borde inferior externo del margen continental que limita con las llanuras abisales.

SOSTIENEN que la intensificación de las relaciones culturales constituye base fundamental para el acercamiento solidario de los pueblos y reafirman, por lo tanto, los principios que inspiraron el Convenio Cultural celebrado entre ambas naciones en 1964, destacando la conveniencia de hacer efectivos a corto plazo los mecanismos previstos por dicho instrumento, previa adecuación a las circunstancias que impone la realidad contemporánea.

MANIFIESTAN su firme voluntad de ampliar la cooperación científica y técnica entre ambas naciones, y de asegurar la

óptima aplicación de la ciencia y la tecnología para el logro de niveles adecuados de desarrollo.

EXPRESAN el común propósito de fortalecer e intensificar las relaciones económicas bilaterales, para lo que se ha previsto la adopción de políticas que posibiliten el incremento, mejoramiento y diversificación del intercambio comercial.

Dada en la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los dieciocho días del mes de enero del año de mil novecientos setenta y cuatro.

Juan Perón

J. Perón H.

**B.3 Declaración del gobierno panameño sobre la Cuestión de las Islas Malvinas (02/IV/82)**

DECLARACION DEL GOBIERNO PANAMEÑO SOBRE LA CUESTION DE LAS ISLAS MALVINAS CIRCULADA POR EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE PANAMA, EL DOCTOR JORGE E. ILLUECA.

0001  
02/04/82

El Gobierno de la República de Panamá reconoce la soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, que incluyen las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y reafirma su posición de apoyo a las reivindicaciones argentinas, ya expresado por el Presidente de la República, Doctor Aristides Royo, ante la XXXVI Asamblea General de las Naciones Unidas.

El Gobierno panameño comparte las conclusiones a que llegó el Comité Jurídico Interamericano en 1976 al declarar que la Argentina es titular de la soberanía sobre las Islas Malvinas y que a su juicio lo que estaba pendiente por resolver era el procedimiento que debía seguir Inglaterra para restaurar el territorio de dichas islas a la Argentina.

La Declaración sobre Descolonización de las Naciones Unidas y los pronunciamiento de la Conferencias de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No-Alineados consagran el amplio apoyo internacional y la sólida fundamentación jurídica y política de la reclamación Argentina.

Los países Latinoamericanos, y Panamá entre ellos, no podemos permanecer indiferentes ante una situación colonial anacrónica, que no tiene razón de persistir en el mundo contemporáneo, por cuanto es lesiva a la integridad territorial y a la dignidad de la Nación Argentina. El Gobierno panameño abraza la

esperanza de que en armonía con la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Gobierno Británico encuentre fórmulas negociadas con el Gobierno Argentino para el arreglo pacífico de la Cuestión de las Islas Malvinas.

La decisión del Gobierno Panameño de otorgar su plena solidaridad y apoyo a la reivindicación de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, ha sido tomada por su Gobierno en pleno, en consulta con el Comandante y el Estado Mayor de sus Fuerzas Armadas.



Jorge E. Illueca  
Ministro de Relaciones Exteriores de la  
República de Panamá

Nueva York, 2 de abril de 1982.

B.4 Proyecto de Resolución S/14950 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (03/III/82)



NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
DE SEGURIDAD



Distr.  
GENERAL

S/14950  
3 abril 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

Panamá: proyecto de resolución

El Consejo de Seguridad,

Habiendo escuchado la queja del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con relación a medidas recientes adoptadas por la República Argentina en la región de las Islas Malvinas,

Habiendo tomado nota de la carta del Representante Permanente de la República Argentina de fecha 1.º de abril de 1982 (documento S/14940),

Habiendo escuchado la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina de que la situación planteada se deriva de la existencia de un problema de carácter colonial,

Considerando que la preterición del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de perpetuar su ocupación ilegal y dominio colonial de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur afecta la integridad territorial de la República Argentina y constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

Recordando las resoluciones 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, 2065 (XX) de 16 de diciembre de 1965, 3160 (XXVIII) de 14 de diciembre de 1973 y 31/49 de 17 de diciembre de 1976, de la Asamblea General de las Naciones Unidas,

Teniendo presentes los párrafos relativos a la cuestión de las Islas Malvinas que contiene la Declaración Política aprobada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países No Alineados, celebrada en Lima del 25 al 30 de agosto de 1975; la Declaración Política adoptada por la V Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados celebrada en Colombo del 15 al 19 de agosto de 1976; la Declaración Política adoptada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países No Alineados celebrada en Belgrado del 25 al 30 de julio de 1978; la Declaración Política adoptada por la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados celebrada en La Habana del 3 al 9 de septiembre de 1979 y la Declaración Política adoptada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países No Alineados celebrada en Nueva Delhi del 9 al 13 de febrero de 1981,

1. Exhorta con urgencia al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que ponga fin a su conducta hostil, se abstenga de toda amenaza o uso de la fuerza y colabore con la República Argentina en la descolonización de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur;
2. Solicita a ambos Gobiernos que lleven a cabo de inmediato negociaciones para poner término a la presente situación de tensión, respetando debidamente la soberanía argentina sobre dichos territorios y los intereses de sus habitantes.

## B.5 Declaración de los cancilleres de Argentina, Nicaragua, Panamá y Venezuela (24/V/82)

### Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Nicaragua, Panamá y Venezuela, hecha en Nueva York el 24 de mayo de 1982

Los Cancilleres de Argentina, Nicaragua, Panamá y Venezuela, presentes en la actual reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la "Cuestión relativa a la situación en la región de las Islas Malvinas", hemos considerado conveniente formular ante este órgano la siguiente declaración:

1. Ratificamos el repudio de la América Latina frente a la ofensiva guerrillera de Gran Bretaña contra el continente suramericano y expresamos, inequívoca y firmemente el anhelo de paz de nuestros pueblos y la esperanza de poder materializarlo a través de una eficaz decisión de este Cuerpo.
2. Expresamos nuestra enérgica protesta frente a la decisión británica, comunicada oficialmente al Gobierno del Uruguay, según la cual el Reino Unido ha resuelto extender su acción bélica naval y aérea al Río de la Plata. Esta condenable decisión, además de violar el derecho internacional general y el Tratado del Río de la Plata, lleva la agresión británica al corazón mismo del continente, pues desconoce todas las razones jurídicas, históricas y geográficas que confieren al Río de la Plata el mismo estatuto que corresponde a la jurisdicción terrestre. Con ello se afecta directamente la integridad y seguridad de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay a la vez que se agrava y generaliza el conflicto resultante de la aventura bélica del Reino Unido.
3. Rechazamos con justa indignación la decisión tomada por la Comunidad Económica Europea, con la honrosa excepción de Irlanda e Italia, por la que se prolonga indefinidamente la agresión económica, que, bajo el pretexto de "sanciones", se le ha impuesto a la Argentina. Este hecho, que resulta ofensivo para toda la América Latina, representa una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales y presagia la generalización de un conflicto que, día a día, toma el carácter de un enfrentamiento intercontinental.
4. Registramos con alarma que, a pesar de haber transcurrido varias semanas desde el inicio del ataque armado de la flota británica contra la República Argentina, el Consejo de Seguridad no haya adoptado ninguna medida para alcanzar el restablecimiento de la paz. Esta preocupación se acentúa gravemente ante la circunstancia de que, después de cuatro días de debate de este órgano, durante los cuales simultáneamente se han intensificado los combates y las pérdidas humanas, no haya sido posible atender al clamor de la humanidad, que exige el cese incondicional del fuego y una vigorosa gestión de paz, para lo cual se hace imperativo un mandato al Secretario General. Es urgente que el Consejo de Seguridad, cuyo deber es velar por la paz del mundo, tome las medidas necesarias para detener esta escalada

básica. No puede continuar contemplándose con indiferencia el desarrollo de unos acontecimientos que están comprometiendo la suerte de la humanidad.

(Firmado) Nicanor COSTA MENDEZ  
Ministro de Relaciones Exteriores  
de la Argentina

(Firmado) Miguel D'ESCOYO  
Ministro de Relaciones  
Exteriores de Nicaragua

(Firmado) Jorge ILLUECA  
Ministro de Relaciones  
Exteriores de Panamá

(Firmado) José Alberto ZAMBRANO VELASCO  
Ministro de Relaciones Exteriores  
de Venezuela

## B.6 Proyecto de Resolución S/15156/Rev.1 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (03/VI/82)

NACIONES  
UNIDAS

S



Consejo de Seguridad

Distr.  
GENERAL

S/15156/Rev.1  
3 junio 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

España y Panamá: proyecto de resolución revisado

Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus resoluciones 502 (1982) y 505 (1982) y la necesidad de que se apliquen en todas sus partes,

1. Pide a las partes en disputa el alto al fuego inmediato en la región de las Islas Malvinas (Falkland Islands);
2. Pide a las partes iniciar simultáneamente con el alto al fuego el cumplimiento de las resoluciones 502 (1982) y 505 (1982) en su totalidad;
3. Autoriza al Secretario General para que pueda utilizar los medios que juzgue necesarios para comprobar el alto al fuego;
4. Pide al Secretario General que informe al Consejo de Seguridad del cumplimiento de la presente resolución en un plazo no superior a las 72 horas.

## B.7 Carta del Presidente Arístides Royo a su par estadounidense, Ronald Reagan (01/VI/1982)

Señor Presidente:

Me hago eco de las preocupaciones que usted me expresó en su carta del pasado 2 de mayo. Efectivamente, en poco tiempo, el conflicto anglo-argentino dejó de

ser un problema bilateral y, abarcando a todos los países del área, ha sometido a grave prueba los principios y procedimientos en los cuales venía sustentándose el sistema interamericano. De hecho, se ha agregado una nueva zona de tensión internacional, añadiéndose otro problema para el mantenimiento de la paz mundial. Como usted sabe, por razones históricas mi país es particularmente sensible a cuanto atañe a la recuperación y preservación de la integridad territorial y la soberanía, así como a los principios del derecho y de las negociaciones pacíficas y constructivas para solucionar las diferencias internacionales, y para restablecer la justicia en las relaciones entre los Estados. Precisamente, su país y el mío demostramos al mundo que este camino es correcto y factible, al convenir el programa descolonizador contenido en los Tratados del Canal, que ahora se encuentran en proceso de ejecución [...]

Con ello, nuestros dos países señalaron a la comunidad mundial que, hoy por hoy, persistir en situaciones coloniales o de usurpación territorial, además de ser moralmente hiriente, constituye un hecho antijurídico que violenta la convivencia pacífica entre las naciones y se convierte en causa primaria de sucesivos conflictos. [...]

Argentina ha actuado en legítima defensa de sus derechos históricos y lo ha hecho para canalizar su caso en la dirección solicitada por el Derecho y los acuerdos internacionales. El empleo de la violencia ha caracterizado a la respuesta británica, no sólo por la desusada movilización de fuerzas, sino por el humillante incremento de la presión militar y por la orquestación de agresiones económicas, durante este nuevo período de negociaciones. El uso desmesurado de la fuerza ha dejado nuevamente en duda la sinceridad de la disposición británica para elaborar una solución diplomática.

La causa del colonialismo y el uso de la fuerza invariablemente asociado al mismo es una mala causa. *Los latinoamericanos hemos tenido que lamentar que nuestros amigos de Estados Unidos ahora se encuentren identificados con ella por su apoyo a la violencia que los británicos están practicando en Argentina.* Secundar de hecho el uso de la fuerza no es la mejor forma de defender el principio del Derecho. Antes bien, de no haber terciado este apoyo decisivo habría sido más factible lograr un acuerdo negociador para la solución pacífica de esta disputa. *La búsqueda de una solución digna y justa, acorde con el principio del Derecho, requiere retirar todo respaldo al ejercicio de la fuerza por el Reino Unido, el cual lo ha convertido en su principal argumento de negociación y es la mayor dificultad para su terminación diplomática del conflicto.* [...]

*Habiendo sido rota hoy la doctrina Monroe por quienes debían ser sus principales custodios, resultan enfrentados entre sí los intereses de los pueblos de ambas Américas, en virtud de esta extraña identificación de Estados Unidos con los estertores del colonialismo europeo.* Aunque pueda parecer paradójico, hemos de ser los latinoamericanos, quienes desde ahora seamos herederos y portavoces de aquel sabio principio que en otro tiempo iluminó la política norteamericana. Ello, naturalmente, afecta la comprensión que en lo sucesivo tengamos de las relaciones hemisféricas.

*Reconociendo el auténtico derecho que tiene Argentina de recuperar las Malvinas y de sus dependencias, mi Gobierno ha apoyado desde siempre su descolonización.* Sin apartarnos de nuestro apego a la paz, reiteramos que el encauzamiento jurídico de las soluciones sólo puede lograrse mediante el reconocimiento de la soberanía argentina y en la determinación de los derechos residuales que puedan haber adquirido sus ocupantes. [...]

*Panamá y Estados Unidos se encuentran vinculados por los Tratados del Canal, de los cuales forma parte un pacto de neutralidad que mucho apreciamos y que responde a los mejores intereses de ambas naciones.* De acuerdo con el mismo, se justifica temporalmente la presencia en mi país de instalaciones y personal militar norteamericanos que, conjuntamente con la fuerza armada panameña, deben

destinarse específicamente al exclusivo propósito de proteger y defender el canal de Panamá hasta el último día del año 1999.

Dados los indisolubles vínculos históricos, étnicos y culturales que nos ligan con el pueblo argentino y los demás pueblos latinoamericanos, así como nuestra adhesión a su empeño nacional, nos preocupa el estricto cumplimiento, de la letra y el espíritu de los Tratados del Canal en cuanto concierne también a las actividades militares, o relacionadas con actividades militares, que puedan tener lugar en o desde territorio soberano de Panamá. *Por ello, solicitamos la formal promesa del Gobierno estadounidense de que ninguna de esas instalaciones y personal, o las áreas que utilizan, se verán relacionadas con acciones que, directa o indirectamente, contribuyan a perjudicar intereses argentinos o de cualquier otro pueblo latinoamericano, o propendan a favorecer las acciones británicas que los panameños desaprobamos.*

Mi Gobierno reitera su mejor disposición para contribuir al diálogo y el entendimiento entre las partes, en bien de la paz y la concertación de acuerdos para la definitiva eliminación de las causas de conflicto (...)

Atentamente,

Arístides Royo, Presidente de la República de Panamá.

Fuente: [https://elpais.com/diario/1982/06/02/internacional/391816809\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1982/06/02/internacional/391816809_850215.html)

## **B.8 Fragmento del discurso del Presidente Arístides Royo durante el Segundo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme (14/VI/82)**

Los pasmosos acontecimientos del Atlántico Sudamericano parecen habernos retraído al mundo de los corsarios. Nunca supusimos que, a las iniquidades que todavía presenciábamos en nuestro tiempo, tendríamos que añadir este vergonzoso espectáculo colonialista y propio de la centuria pasada. *La nostalgia de brutales glorias imperiales de pronto ha salido a la reconquista de los que antes usurpó por la fuerza, retuvo con ultraje del derecho, y siempre se negó a subsanar por medios diplomáticos para la solución pacífica del conflicto, conflicto que no tiene razón de ser en vista de la incuestionable soberanía argentina en las Malvinas.*

¿Tendrán realmente el consuelo del patriotismo o la satisfacción propia de las causas justas las viudas, los hijos y madres de los soldados ingleses caídos en esa extraña y lejana guerra? ¿Podrán sus dirigentes hablar cara a cara con cada deudo y explicarles por qué su esposo, padre e hijos han debido perecer en semejante clase de expedición?

Por añadidura, cuando ya se confiaba en los avances de la descolonización en todo el mundo, ha vuelto a actualizarse algo que es muy mal presagio: *ante el conflicto de las Malvinas, las otras naciones del Norte precipitadamente se coaligaron, abandonando a sus interlocutores del Sur. Los mismos que en su día vendieron armas a la Argentina, pasaron a aplicarle ahora represalias económicas y militares, una vez que ese país latinoamericano utilizó dichas armas para reivindicar su integridad nacional, cuestionando las hegemonías internacionales derivadas del colonialismo y el neocolonialismo.*

*Los que acusan a Argentina de haber apelado al uso de la fuerza pretenden olvidar que se trató de una legítima acción descolonizadora, realizada mediante una*

*recuperación incruenta.* Rara vez los colonialistas han permitido que la independencia y la integridad nacionales de nuestros pueblos se conquisten por vía pacífica. La arrogante demostración de capacidad para la violencia, cometida por Gran Bretaña con el apoyo de las potencias del Norte, pretende ser un escarmiento preventivo contra cualquier otro país que aspire a asumir sus legítimos derechos.

*El sorpresivo y revelador incumplimiento por Estados Unidos, de los deberes de sus compromisos interamericanos, identificándose con quienes han llevado a cabo esta ostentación de violencia anti latinoamericana, dificultó gravemente las gestiones y posibilidades para concertar una solución diplomática del conflicto.* Esto, unido a la soberbia e intransigencia británicas, ha costado una creciente cifra de vidas humanas. Además, ha plagado de desconfianza las relaciones continentales. De hecho, *la crisis de las Malvinas quebró uno de los pocos sistemas de integración política Norte- Sur históricamente constituidos, el Sistema Interamericano, al demostrar que los compromisos recíprocos entre las potencias del Norte tienen preeminencia sobre la solidaridad continental.*

Nosotros deseamos preservar las mejores relaciones con Estados Unidos, país con el cual nos une una larga historia de cooperación, que desearíamos incrementar en términos de equidad y de respeto mutuo. Pero sería inútil ocultar que la reciente experiencia ha impuesto la necesidad de madurar y enraizar el significado de una verdadera doctrina de la seguridad nacional, afincada en el mayor estrechamiento de la solidaridad latinoamericana. Esta experiencia nos ha forzado a comprender que el concepto de asistencia recíproca para la defensa y seguridad colectivas, en nuestra América, debe ser un concepto esencialmente latinoamericano y como tal debería institucionalizarse, pues se ha visto que la inserción de una potencia del Norte dentro de esta familia puede equivaler a la de un Caballo de Troya.

Los Países No Alineados, los estados neutrales y los demás países en desarrollo, procuraron que en el Documento Final del primer período extraordinario dedicado al desarme, se reconociera claramente, como en efecto se logró, la relación que hay entre desarme y seguridad, así como la seguridad de los Estados se debe concebir no sólo en su aspecto militar sino también en sus aspectos económicos y sociales. Sin embargo, la crisis de las Malvinas ha puesto de manifiesto que Gran Bretaña y Estados Unidos conciben su seguridad en función de sus propios y egoístas intereses y los de sus aliados. *La gran lección que ha recibido América Latina estriba en que Estados Unidos se negó a cumplir las obligaciones que le impone el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y ha decidido darle la espalda a la América Latina para mancomunarse con el Reino Unido, y que, gracias a su cuantioso apoyo bélico, ha sido posible que Gran Bretaña lleve a cabo una expedición retaliatoria y una guerra colonial contra Argentina a 8,000 millas de distancia de las Islas Británicas, dirigida a restaurar una situación colonial en territorio latinoamericano en contra de la Carta de las Naciones Unidas y de las múltiples resoluciones de descolonización adoptadas por esta Asamblea General.*

Las acciones hostiles agresivas y bélicas llevadas a cabo por Gran Bretaña en contra de la Argentina, han causado justa indignación y resentimiento en todos los pueblos latinoamericanos a la vez que han profundizado la crisis institucional de las Naciones Unidas, *traumatizando de modo irreparable el Sistema Interamericano y destruido el sistema de seguridad colectiva del TIAR.*

Gran Bretaña, los Estados Unidos y varios países europeos han asumido una conducta prepotente, inamistosa e injusta contra Argentina, *demostrando con ello su menosprecio por los países latinoamericanos, a los cuales pretenden dar tratamiento de países de segundo o tercer orden, con absoluto desconocimiento de la estatura que tiene la América Latina en el mundo contemporáneo.*

Pero hay otras consecuencias de la crisis de las Malvinas que también deberán evaluarse. Una de ellas es que, *una vez más se ha revelado obsoleta y poco realista la concepción que todavía sigue prevaleciendo acerca del uso del derecho de veto dentro del Consejo de Seguridad*. Se trata de una prerrogativa que aún privilegia a unos pocos Estados con base en las consecuencias de una Guerra concluida hace ya casi cuarenta años. Este privilegio ya no refleja las estructuras del mundo actual y contradice flagrantemente el principio de la igualdad soberana de los Estados, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas.

Frente a la crisis del Atlántico Sudamericano, tal prerrogativa permitió que un Estado, protagonista en un conflicto, se haya valido de su privilegio del veto para obstruir la concertación de una solución diplomática equilibrada para el problema, en perjuicio del otro país afectado pero carente del mismo privilegio. Creemos que el Consejo de Seguridad no debería concebirse como una instancia dentro de la cual puedan sancionarse injusticias hegemónicas por medio de este cuestionable uso del derecho de veto que uno de los protagonistas de un conflicto utiliza para dificultar su solución.

*La crisis de las Malvinas no ha concluido*. La presión ejercida por la expedición retaliatoria británica no sólo es ilegítima, sino que además constituye un brutal error político que ha acumulado pérdidas, resentimientos y desconfianzas que tendrán funestas consecuencias y ocasionarán mayores conflictos. Es tarde para enmendar muchos de los errores cometidos, pero aún debemos exigir al Gobierno Británico que retorne a los caminos civilizados, demandar a las autoridades norteamericanas que adopten una conducta de efectiva neutralidad, y recomendar a los miembros de la Comunidad Europea que practiquen una política latinoamericana más consecuente con sus propios intereses.

Todos ellos deberán procurar ahora que esta crisis no sea el origen de una nueva carrera armamentista en la región, ni fuente de o tras agresiones o injusticias. Esto no sólo es responsabilidad de los países del área, sino también de sus proveedores de armas y tecnología militar. Pero, esencialmente, *cada uno deberá comprender que esta crisis y sus consecuencias, no podrán terminar hasta tanto se le haga plena justicia a los reclamos de la Argentina y de América Latina. Esperamos que las grandes potencias tengan la sensatez de cooperar para que esta justicia llegue pronto y por medios pacíficos. Porque es la sed de justicia la que puede convocar a los países del Tercer Mundo a una reunión sobre desarme, seguridad y desarrollo*.

## **B.9 Declaración de Contadora (9/1/83)**

Atendiendo la invitación formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, ingeniero Juan José Amado III, se reunieron los días 8 y 9 de enero de 1983, en la Isla Contadora, República de Panamá, los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, doctor Rodrigo Lloreda Caicedo; de México, licenciado Bernardo Sepúlveda Amor; y de Venezuela, doctor José Alberto Zambrano Velasco.

Los Cancilleres se reunieron con el excelentísimo señor presidente de la República, licenciado Ricardo de la Espriella T., y con su excelencia el vicepresidente, doctor Jorge Illueca.

En este cordial encuentro se *reafirmaron los vivos sentimientos de confraternidad, solidaridad y recíproca comprensión que tradicionalmente han vinculado a los gobiernos y pueblos de Colombia, México, Panamá y Venezuela*.

Los Cancilleres trataron diversos temas de interés regional y estuvieron de acuerdo sobre la necesidad de intensificar el diálogo a nivel latinoamericano como medio eficaz para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que comprometen la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del continente.

Examinaron el complejo panorama existente en América Central, así como los procesos políticos que se llevan a cabo en los diferentes países, su interrelación y sus consecuencias para la estabilidad y la paz en la región. Al expresar su profunda preocupación por la injerencia foránea (directa o indirecta) en los conflictos de América Central, y al advertir que resulta altamente indeseable inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste, coincidieron en la necesidad de que se eliminen los factores externos que los agudizan.

Formularon un llamado urgente a todos los países del área centroamericana para que a través del diálogo y la negociación se reduzcan las tensiones y se establezcan las bases para un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados.

Al reafirmar la obligación de todo Estado de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, exhortaron a esos mismos países a abstenerse de todo acto que pueda agravar la situación, generando el peligro de un conflicto generalizado que se extienda a toda la región.

Asimismo, se hizo un recuento de las diversas iniciativas de paz y sus efectos. En este sentido, respetando los principios de no-intervención y autodeterminación de los pueblos, los Cancilleres analizaron posibles nuevas acciones, y señalaron la conveniencia de incorporar a esos esfuerzos la valiosa contribución y el necesario apoyo de otros países de la comunidad latinoamericana.

Reiteraron su decisión de seguir contribuyendo al fortalecimiento económico de los países centroamericanos y del Caribe, a través de iniciativas como el Programa de Cooperación Energética auspiciado por México y Venezuela y el Plan de Cooperación Financiera que adelanta Colombia. Consideraron que éstas y otras medidas de cooperación económica ayudan a los propósitos de estabilidad política y paz social.

Con relación a la próxima reunión del Buró de Coordinación del Movimiento de Países No Alineados, a celebrarse en la ciudad de Managua, Nicaragua, del 10 al 14 de enero del año en curso, los Cancilleres destacaron la importancia que tiene el Movimiento para las naciones en vías de desarrollo.

Se expresaron los mejores deseos por el desenvolvimiento exitoso, convencidos de que las conclusiones finales habrán de constituirse en elementos propicios para lograr soluciones equilibradas y constructivas de los problemas regionales.

Coincidieron en la importancia de ampliar la participación de las naciones latinoamericanas en el Movimiento de los Países No-Alineados, sea como miembros o como observadores, porque ello garantizará mejores sistemas de consulta, diálogo y negociación y fortalecerá las bases del no alineamiento y el pluralismo político.

Al examinar las cuestiones económicas internacionales, los Cancilleres anotaron con preocupación la tendencia recesiva de la economía mundial. Advirtieron los efectos negativos que este fenómeno ha producido en América Latina en términos de flujos de financiamiento, comercio, inversión y empleo, destacando la necesidad de reordenar un sistema económico internacional que, en su desequilibrio, provoca graves desajustes para los países en desarrollo.

Se examinó por parte de los Cancilleres la contracción en el comercio mundial, la prevalencia del proteccionismo en países industrializados, las condiciones impuestas

al crédito externo y su insuficiencia. Hicieron notar que para impulsar el financiamiento para el desarrollo se requiere, además del ahorro interno, los recursos en divisas provenientes del comercio exterior y de otras fuentes financieras que lo complementen. Esos elementos, indispensables para las economías latinoamericanas, permitirán, en la medida en que se hagan realidad, consolidar la inversión productiva y asegurar la creación de empleos.

*Los Cancilleres destacaron la importancia de las consultas periódicas a nivel ministerial para tratar temas económicos de interés para el ámbito latinoamericano. Ante la evidente utilidad que ha producido la coordinación en el seno del SELA los Cancilleres anotaron la relevancia que tendrá la reunión ministerial de países de América Latina y el Caribe, a celebrarse en febrero en Cartagena, y la reunión ministerial del Grupo de los 77, que tendrá lugar en Buenos Aires el próximo marzo.*

Reiteraron, para esos efectos, su deseo de contribuir eficazmente para que esas reuniones cumplan íntegramente con el propósito de coordinar y fijar la posición negociadora conjunta de los países en desarrollo con ocasión de la VI UNCTAD de Belgrado. Ese foro deberá constituirse en impulso de la serie de negociaciones globales que, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, habrá de normar la cooperación internacional para el desarrollo.

*Coincidieron los Cancilleres en la importancia que se dé fiel cumplimiento a los Tratados del Canal de Panamá y observaron con beneplácito los avances de orden jurisdiccional en la ejecución de los mismos. No obstante, expresaron preocupación por los efectos negativos resultantes de la aplicación de instrumentos legales discriminatorios en otros aspectos que se encuentran en proceso de ejecución de los Tratados Torrijos-Carter.*

*Con ocasión del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, los Cancilleres destacaron el significado de dichas efemérides y la oportunidad que ella ofrece para fortalecer la amistad y promover la cooperación de todos los pueblos latinoamericanos.*

Los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México y Venezuela agradecieron al excelentísimo señor presidente de la República de Panamá, licenciado Ricardo De la Espriella, y al gobierno panameño la hospitalidad brindada para la celebración de esta reunión, la cual calificaron de altamente provechosa. Asimismo, expresaron su agradecimiento al pueblo y a las autoridades de Panamá por las múltiples atenciones de que fueron objeto durante su permanencia en la nación istmeña.

Fuente: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2513.pdf>