

Los 50 años de la sesión del Consejo de Seguridad en Panamá: un legado visionario de la diplomacia, estrategia y perseverancia de los líderes panameños

Por Claire R.T.

“Vivimos la hora de la dignidad, seguiremos la lucha por la liberación nacional, con el apoyo del mundo entero. Mi gobierno anuncia que inscribirá oportunamente la cuestión de la Zona del Canal en el orden del día del Consejo de Seguridad. También inscribiremos el tema en el programa de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los Estados Unidos vetó el proyecto de la resolución en apoyo a la causa panameña, pero el mundo entero ha vetado a los Estados Unidos”. **Juan Antonio Tack, Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, 21 de marzo de 1973.**

Resumen:

Este ensayo se centra en cómo y por qué Panamá abogó por las reuniones del consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la ciudad de Panamá. Los antecedentes a esta reunión, como se desarrolló y cómo esta reunión impulsó los avances en las negociaciones, que llevaron al Acuerdo Tack-Kissinger, a pesar de que la gran potencia americana se oponía a la reunión del Consejo de seguridad fuera de su sede. Este foro internacional realizado en 1973 fue trascendental para la historia panameña, demostrando como Panamá, a pesar de ser un pequeño país territorialmente, podía utilizar estratégicamente los actores del sistema internacional de manera más amplia, para obtener un lugar en la agenda mundial. Panamá supo manejar la causa panameña y la Cuestión del Canal, de manera inteligente, diplomática, internacionalizando la problemática. La reunión tuvo un impacto significativo en la historia de las negociaciones de los tratados que se sucedieron. La historia de cómo se llegó a los Tratados del Canal de Panamá no es una historia de la disposición del

mandatario Carter y si una historia de la persistencia, coraje, valentía y estrategia astuta de Panamá.

Introducción

Durante la década de 1970, el panorama mundial experimentó importantes transformaciones, especialmente en lo que respecta a la descolonización en numerosos países africanos y asiáticos. En este contexto, América Latina había enfrentado intervenciones por parte de las potencias europeas como también por Estados Unidos. Cada región, contaba con sus problemas específicos y ambos casos se podía vislumbrar que los muchos problemas políticos, económicos y sociales de los países en desarrollo podían resolverse a través de la cooperación regional y mediante una participación activa en la Organización de las Naciones Unidas.¹

Panamá también se encontraba en un momento crucial de cambios, buscando modificar las estructuras que permitieran alcanzar el éxito en la causa canalera y resolver los conflictos históricos con Estados Unidos en relación a la soberanía de todo el territorio panameño.

La cuestión del Canal de Panamá ha desempeñado un papel fundamental en las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, por la lucha de la soberanía, defensa del principio de la no intervención y el control del Canal de Panamá, marcando así tenciones en las negociaciones a lo largo de la historia de los acuerdos, hasta su firma, ratificación y traspaso. La transferencia gradual del control del Canal a

¹ S.E. Kurt Waldheim, Secretario General de las Naciones Unidas. Sesión 1695a, Jueves 15 de marzo de 1973. Revista Lotería, marzo de 1973.

Panamá, representó un hito significativo en el camino hacia una relación más igualitaria entre ambos países.

En marzo de 1973, Panamá decidió llevar su causa de manera pacífica y diplomática ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, organización de la cual ha sido miembro desde su fundación en 1945. Esta acción buscaba fortalecer la posición de Panamá y garantizar la justa resolución de la cuestión canalera en el ámbito internacional, basándose en los principios de no intervención, soberanía, respeto de los derechos humanos y libre determinación, resolución 2131 (XX 1965): “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía.”. Y la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales que figura en la resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, la cual expresa su convicción de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y la integridad de su territorio nacional, y que, en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas y está encargado de mantener la paz y la seguridad internacional. A lo largo de la historia, se han llevado a cabo numerosas reuniones del Consejo de Seguridad para abordar diferentes conflictos y desafíos en todo el mundo.

En el caso específico del Consejo de Seguridad, realizado del 15 al 21 de marzo de 1973 en Panamá, es importante destacar como antecedentes, todo lo relativo

al proceso y como se alcanzó su objetivo en dicha reunión y los resultados, de la misma. En ese momento, la cuestión del Canal era un tema central en las relaciones bilaterales entre Panamá y Estados Unidos, muchos Estados estaban a la expectativa, pues además en el panorama se vislumbra el importante auge del comercio internacional y la creciente globalización que creó y crea oportunidades sin precedentes para el crecimiento y el progreso Zbigniew (2010), pero también se aumenta el riesgo en todo el sistema mundial por la creciente interdependencia que van creando los distintos mercados internacionales.

Retrospectiva actual

En tiempos actuales el papel e imagen del Canal de Panamá, como proyecto de corredor logístico y/o conectividad comercial para la utilización, goce y disfrute de las naciones, empresas (locales, regionales, transnacionales) multinacionales, inversiones extranjeras y conectividad económico-comercial; está intrínsecamente relacionada a los precedentes de la política internacional para alcanzar la soberanía territorial, y poder así, lograr la consecución de los logros y éxitos como país.

Igualmente se destaca, la intención, de Estado (completamente autónomo), pudiésemos implementar estrategias que aportasen empatía e interés por el desarrollo de los pueblos y naciones amigas.

Es trascendental recalcar que, debido a la evolución de los mercados y servicios, cada región del mundo, que intervienen en este proceso, ha tenido que adaptarse a diversas vicisitudes que acontecen debido a la evolución y desarrollo de los mercados internacionales.

Aunado a todo esto los contrastes políticos, sociales, económicos y más recientemente los ambientales, han marcado la guía para que, de alguna forma u otra, dichos actores involucrados puedan superarse y llegar a ser competitivos en su entorno internacional.

Para Panamá uno de estos logros que definió y que en la actualidad sigue reflejando sus resultados en el manejo, manutención y evolución de la interacción internacional del Canal de Panamá, lo fue la celebración de la Reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas celebrado en la ciudad de Panamá en marzo de 1973, la cual jugó un papel importante en la perspectiva de visión económica y geopolítica internacional del país, dando como resultado la firma de los Tratados Torrijos – Carter, que independizaron la interacción internacional.

Hoy en día Panamá ha desarrollado e implementado un ambiente logístico y competitivo, que la posiciona, en muchos mercados como referencia de capacidad y eficiencia de la interacción comercial, participativa y empática regionalmente o internacionalmente, es por ello que se resalta este evento como una apertura de puertas y oportunidades que en la actualidad siguen rindiendo frutos como reflejo de la perseverancia por cada día ser un mejor país.

Antecedentes

Esta jornada por la búsqueda de nuestra soberanía absoluta tiene sus orígenes desde la firma del Tratado Hay-Bunau-Varilla el 18 de noviembre de 1903, que concedió a Estados Unidos el control del Canal de Panamá, desde entonces existían tensiones en las demandas por parte de Panamá para alcanzar una mayor soberanía sobre su propio territorio y recursos.

Un hecho remarcable en este carrusel de acercamientos, menos cabos y/o negociaciones, fueron las protestas estudiantiles del 9 de enero 1964, conocidos como "el día de los mártires" en el cual país entero y la comunidad internacional quedan consternados por lo ocurrido. En el que un grupo de estudiantes panameños reclamaba e intentaba que la bandera panameña fuese ondeada dentro de la Zona del Canal en la Escuela de Balboa, como había sido acordado por ambos países. En este día las fuerzas estadounidenses intentaron impedirlo y se produjeron enfrentamientos violentos entre grupos de estudiantes y militares estadounidenses. El incidente tuvo como resultado la muerte de aproximadamente 21 panameños y 4 estadounidenses, además de numerosos heridos lo que llevó a un aumento en la conciencia y el nacionalismo panameño. Este suceso avivó aún más las tensiones entre Estados Unidos y Panamá, rompiendo relaciones diplomáticas, ya que los panameños veían la presencia militar estadounidense en la Zona del Canal como una violación a la soberanía nacional y solicitaron un nuevo tratado que permitiera acabar las causas del conflicto.

El incidente del 9 de enero de 1964 se consideró un hito en la lucha panameña por la recuperación de la soberanía total sobre el Canal y marcó un punto de inflexión en las relaciones entre Panamá y Estados Unidos, llevando al gobierno panameño a una reevaluación y nueva posición en relación a la situación del Canal.

Para abril del mismo año se firma la Declaración Conjunta Moreno – Bunker entre los representantes por parte de Panamá Miguel Moreno y de los Estados Unidos Ellsworth Bunker, en la Organización de los Estados Americanos (OEA, en la

cual se obliga a reestablecer relaciones diplomáticas y designar a embajadores con plenos poderes para buscar la pronta eliminación y solución de los conflictos, sin embargo, esta declaración aunque era clara y precisa para Panamá, no fue interpretada de igual forma por el gobierno Americano. Lo cual nos remonta a ciertas escuelas de la política exterior estadounidense, entre ellas la denominada como “*establishment*”, la doctrina Monroe y más allá con la Doctrina del destino manifiesto, bases fundamentales de los intereses de los Estados Unidos, a lo largo de toda su historia las cuales pretenden velar por los intereses de los Estados Unidos, es decir proteger y mantener los objetivos de sus empresas y ciudadanos.

Aún más reciente el “*establishment*” busca que todas las partes se vean beneficiadas, generando esto un mayor bienestar para la región, lo cual se sabe es necesario, por los flagelos que esta región enfrenta y a su vez esto crea mayor riqueza para los objetivos de los Estados Unidos, ya sea por medio de motivos económicos y políticos.

En 1968 asumió el poder del país el presidente Omar Torrijos, hombre de personalidad fuerte y cuyo profundo sentido humano que lo caracterizaba, tenía una amplia capacidad de comprender la situación, necesidades y aspiraciones del pueblo panameño y una valentía que lo hizo enfrentarse a la nación más grande y poderosa de aquellos tiempos, para rescatar los derechos de la Nación en lo que comprendía la Zona del Canal. Fue el arquitecto fundamental de lo que sucedería más adelante, pues buscaba un enfoque más enérgico para resolver la cuestión del Canal y alcanzar una mayor autonomía para Panamá.

Durante el comienzo de la década de 1970, el gobierno de Panamá, liderado por el general Omar Torrijos Herrera, adoptó una nueva estrategia en las negociaciones con Estados Unidos en relación al Canal de Panamá y su zona adyacente que comprendía 10 millas de ancho y cerca de 50 millas de largo. Hasta ese momento, la actitud de Estados Unidos y su pueblo se mostraba contraria a los intereses panameños en este asunto, y la opinión pública estadounidense no estaba dispuesta a reconocer ninguna concesión a Panamá, sobre el control del canal.

Es entonces cuando el General Torrijos y su gobierno adoptaron una estrategia diplomática para internacionalizar el problema y aumentar la presión sobre Estados Unidos para negociar un nuevo tratado.

En este contexto, Panamá buscó el apoyo de otros países realizando giras en países como México, Francia, Alemania, Italia, Grecia y a organizaciones internacionales, incluida la ONU.

En octubre de 1971, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Juan A. Tack, envía una carta informativa al Secretario General de las Naciones Unidas, con el propósito de que la hiciera circular entre los Estados miembros del Organismo Mundial. En la misma hacía un recuento de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos y los puntos más importantes que Panamá consideraba debían negociarse y cambiar para acabar con el conflicto. Esta misma carta fue expresada en la Asamblea General en septiembre de ese año y en noviembre Panamá fue electo para ser miembro del Consejo de Seguridad, periodo que iniciaba a partir del 1 de enero de 1972.

Con una fuerte agenda diplomática llevada por el representante panameño Embajador Aquilino Boyd, especialmente en el Consejo de Seguridad, en su primera reunión realizada fuera de su sede en Nueva York de las cuatro realizadas a la fecha Ginebra (1990) y Nairobi (2004), en Addis Abeba en febrero de 1972, cuya agenda se centraba en los temas de colonialismo y discriminación racial, el diplomático aprovechó la ocasión para expresar situación que se podía desencadenar en una confrontación violenta por parte de panameños y americanos por el sistema implementado de “Gold Roll y Silver Gold” practicado en la Zona del Canal.

Esta reunión en la capital etíope fue la oportunidad para buscar respaldo de las grandes naciones como Francia, para celebrar la próxima reunión del Consejo de Seguridad en Panamá y poner el tema en la agenda internacional y destacar la necesidad de una resolución justa y equitativa, buscando internacionalizar la causa panameña en torno a la Cuestión del Canal de Panamá, en la cual se aspiraba a lograr la independencia mediante el ejercicio de la jurisdicción sobre todo su territorio y el pleno ejercicio de la soberanía sobre sus recursos naturales², ejerciendo así el derecho de todos los Estados a su libre determinación.

No obstante, sabiendo que los Estados Unidos podrían negarse a la idea debido a las implicaciones políticas que se generarían, en la invitación realizada por el ministro Juan Tack a Kurt Waldheim Secretario General de la ONU, el 29 de diciembre de 1972, se propuso una agenda amplia y flexible.

² Palabras de clausura del Canciller de Panamá, Juan Antonio Tack, Presidente del Consejo de Seguridad reunido en el Palacio Legislativo, Ciudad de Panamá. 21 de marzo de 1973. (extracto).

Finalmente, en marzo de 1973, se llevó a cabo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por segunda vez fuera de su sede, realizado en la ciudad de Panamá del 15 al 21 de marzo, cuyo orden del día era “el examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional en América Latina de conformidad con las disposiciones y principios de la Carta”, donde se discutió la cuestión del Canal y se presentaron propuestas y resoluciones. Este evento fue importante porque proporcionó un escenario internacional para que Panamá expusiera su posición y obtuviera el respaldo de otros países, lo que aumentó la presión sobre Estados Unidos para abordar el tema de manera adecuada y en donde el objetivo era examinar eventos específicos en los cuales la falta de aplicación de los principios y propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas representaba una amenaza para la paz y seguridad internacionales, especialmente para el continente americano. En este sentido, el papel del Consejo de Seguridad consistía en tomar conocimiento de dichas situaciones con el fin de prevenir posibles conflictos en el futuro.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Ciudad de Panamá 1973

El General Omar Torrijos y otros líderes panameños analizaron las estrategias de negociación anteriores y concluyeron que era necesario cambiar el enfoque y la fórmula para poder lograr el éxito de un nuevo tratado. Una de las primeras acciones fue internacionalizar el problema de esta vía interoceánica, para que la comunidad internacional conociera la situación colonial y discriminatoria que existía en la Zona del Canal. También se buscó el apoyo internacional a la causa panameña, tanto a nivel político como diplomático.

En lugar de seguir los esquemas tradicionales de negociación, que tendían a mantener el *status quo* y abordar solo los temas que interesaban a Estados Unidos, Torrijos exigió que las negociaciones se realizaran tanto en Washington como en Panamá, sin el hermetismo que exigían los estadounidenses.

La nueva estrategia de Torrijos tuvo resultados prácticos, como el respaldo internacional a la causa panameña, la celebración de reuniones y el apoyo de organismos internacionales, y el ingreso de Panamá al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en dos ocasiones durante la década de 1970. Estas acciones contribuyeron a fortalecer las iniciativas panameñas y a generar presión sobre Estados Unidos para negociar un nuevo tratado que pusiera fin a las tensiones entre ambos países.

Es importante destacar que la consolidación del liderazgo del General Torrijos y su régimen, así como las políticas sociales y económicas implementadas, contribuyeron a generar un nivel de unidad nacional en torno al problema del Canal y la soberanía sobre la Zona del Canal. A pesar de enfrentar presiones y enfrentamientos internos, el gobierno del General Omar Torrijos logró ciertos niveles de autonomía y margen de maniobra en las negociaciones con Estados Unidos. Las acciones internacionales promovidas por el entonces presidente Torrijos ayudaron a consolidar su posición política y a obtener reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional.

Esta estrategia comenzó con la participación de Panamá en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 1 de enero 1972 y el 29 de diciembre de 1972 el canciller Tack elevó a consideración de Secretario General de la ONU Kurt Waldheim a celebrar una reunión del Consejo de Seguridad en la ciudad de Panamá a mediados de marzo de 1973, mediante la carta fechada el 9 de enero

de 1973 (S/10858), “Solicitud de Panamá Relativa a la Celebración de Reuniones Del Consejo de Seguridad en la Ciudad de Panamá, se decidió aceptar en principio la invitación a reunirse en Panamá del 15 al 21 de marzo de 1973 mediante la Resolución 325 (1973) del 26 de enero de 1973 propuesta por Panamá y Perú”. Dicha propuesta fue tomada en consideración, tomando la nota de apoyo del Grupo de los países Latinoamericanos (S/10859) y el informe del Comité del CS (S/10868).

Se hace evidente que la decisión de ocupar un puesto temporal en el Consejo de Seguridad marcó el inicio de una estrategia diplomática de gran relevancia para los objetivos de la política exterior panameña.

El objetivo era “examinar las medidas para fortalecer la paz y la seguridad internacional, así como promover la cooperación en América Latina, en línea con los principios de la Carta de las Naciones Unidas” y las resoluciones sobre la libre determinación de los pueblos y el estricto respeto a la soberanía e independencia de los Estados.

A pesar de la presión ejercida por el gobierno de Richard Nixon (1969-1974) para evitar la realización de esta reunión en Panamá, se acordó que el Consejo de Seguridad sesionara en la capital panameña del 15 al 21 de marzo de 1973. La contribución clave en este éxito fue el experimentado diplomático Aquilino Boyd, quien desplegó una estrategia diplomática en la ONU para persuadir al organismo mundial de llevar a cabo la reunión en Panamá. Durante el encuentro, el gobierno panameño tuvo la oportunidad de exponer en detalle la situación de las relaciones con Estados Unidos y revelar tanto la inflexible posición estadounidense en las negociaciones sobre el Canal como el status colonial imperante en la Zona del Canal. Además, se puso de manifiesto la solidaridad

de las naciones del continente americano ante el problema que enfrentaba Panamá con la poderosa nación del norte.

En la apertura del consejo el 15 de marzo, el líder de Panamá subió al escenario para dar la bienvenida a los delegados, y en su discurso, el general comparó las luchas de su país con las de todos los que sufren injusticia. Torrijos proclamó que Panamá comprende la lucha de los países colonizados y apeló al sentido de justicia del pueblo estadounidense. Esperaba crear presión internacional e interna sobre los políticos estadounidenses, mencionando:

"Los bloqueos y las presiones deben avergonzar más a quien los ejerce que a quien los recibe. Cada hora de aislamiento que sufre el pueblo hermano de Cuba constituye sesenta minutos de vergüenza hemisférica", "Nuestros problemas son comunes: nuestros deseos son los mismos. La cruz de un patriota caído, en cualquier cementerio del mundo, no es diferente sino igual a las cruces que ha ocasionado en nuestro país la lucha por nuestra independencia. Panamá no puede aceptar como norma de derecho internacional las consideraciones por los llamados intereses vitales o seguridad nacional, y no podemos aceptarlas porque sabemos la humillación que hemos sufrido a través de setenta años. En el caso de nuestro país..., que abrió sus entrañas para beneficio de la marina mercante del mundo y que hoy abre sus sentimientos ante esta tribuna histórica, se nos hace difícil comprender cómo un país que se ha caracterizado por no ser colonialista, insiste en mantener una colonia en el corazón de nuestra patria. Para ese pueblo esto debe ser una ofensa, porque ellos fueron colonia y sintieron lo denigrante de serlo y lucharon heroicamente por su libertad. Altos mandatarios de Norteamérica: es más noble enmendar una injusticia que perpetuar un error. Al mundo hoy aquí presente le pedimos que nos apoye moralmente, pues la

lucha del débil sólo se gana cuando hay un apoyo moral de la conciencia del mundo. Porque ya nuestro pueblo está llegando a un límite de paciencia Nunca hemos sido, . . .no somos, ni nunca seremos Estado asociado, colonia o protectorado, ni queremos agregar una estrella más a la bandera de Estados Unidos".³

Al inicio de la semana, Estados Unidos se opuso a varias resoluciones preliminares argumentando que las Naciones Unidas no deberían involucrarse en asuntos bilaterales. Las instrucciones del Departamento de Estado a la delegación estadounidense se centraron en evitar que el Consejo de Seguridad "apruebe resoluciones sobre temas que no son de su competencia". El Departamento de Estado no esperaba que ninguna declaración obtuviera una mayoría en el consejo, por lo que optaron por una postura defensiva. El Secretario de Estado de la Administración Nixon, William Pierce Rogers escribió al Embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, John Scali antes de las reuniones expresando que, para ellos, Panamá sería principalmente una operación de limitación de daños, sin obtener ningún tipo de gloria. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente en Panamá que el clima era más propicio para las resoluciones antiestadounidenses de lo que los estadounidenses habían anticipado. El Embajador Scali amenazó públicamente con vetar cualquier resolución que no tuviera en cuenta los intereses de Estados Unidos, mientras afirmaba que no tenía intención de presentar su propia resolución.⁴

³ Extractos del Representante de Panamá General de Brigada Omar Torrijos Herrera en su discurso en la Sesión 1704ª, jueves 15 de marzo de 1973, horas de la mañana. Revista Lotería 207, Reunión del Consejo de Seguridad 1973, en Panamá. General de Brigada Omar Torrijos Herrera. Pág 7-11

⁴ Long, Tom. "Putting the Canal on the Map: Panamanian Agenda-Setting and the 1973 Security Council Meetings." *Diplomatic History* 38.2 (2014): 431-455.

Durante las sesiones, que se llevaron a cabo en el Palacio Legislativo de la Asamblea Nacional, la posición de Panamá recibió el apoyo de la mayoría de los miembros. En la sesión del 20 de marzo, Panamá presentó un proyecto de resolución en conjunto con Guinea, Perú, Sudán, Yugoslavia y Kenia. En el documento se señalaba que **la Cuestión del Canal de Panamá** y se examinaba dentro del tema relacionado con las medidas para mantener y fortalecer la paz y la seguridad internacionales en América Latina, de acuerdo con los principios y disposiciones de la Carta.

Estados Unidos presentó su primera contrapropuesta en el último día de la conferencia, mucho después de que Boyd y Tack hubieran unido a los miembros del Consejo en torno a la propuesta de Panamá y Perú. El texto de Estados Unidos llegó tarde y resultó insuficiente. Trece países votaron a favor de la propuesta de Panamá.⁵

Gran Bretaña se abstuvo, argumentando que, dado la oposición de Estados Unidos, la resolución no avanzaba en el tema. El embajador Scali emitió el tercer veto en la historia del Consejo de Seguridad de Estados Unidos por órdenes directas de la Casa Blanca, afirmando que, aunque "hay mucho en ello [la resolución] con lo que estamos de acuerdo", el asunto no era competencia de las Naciones Unidas y "la resolución actual aborda los puntos de interés para Panamá, pero ignora esos intereses legítimos importantes para Estados Unidos". El canciller Tack cerró la semana de reuniones diciendo: "Estados Unidos ha vetado la resolución de Panamá, pero el mundo ha vetado a Estados Unidos".⁶

⁵ Ídem.

⁶ Acta Taquigráfica provisional de la 1704ª Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrada en el Palacio Legislativo, Ciudad de Panamá, miércoles 21 de 1973.

Los trece miembros favorables del consejo fundamentaron sus votos en diferentes argumentos. Los soviéticos, chinos y yugoslavos vieron la cuestión como una oportunidad para denunciar el imperialismo estadounidense y avergonzar a un rival. Después de la votación, el embajador yugoslavo dijo que el mensaje del veto de Estados Unidos fue "que el tiempo de la equidad y la generosidad aún no había llegado y que tendrían que continuar su lucha". Perú, el primer y más firme defensor de Panamá en el consejo, abogó por la unidad latinoamericana. India e Indonesia enfatizaron que Panamá debe poder aprovechar sus recursos naturales para mejorar las condiciones económicas de su población. Los miembros africanos Kenia, Sudán y especialmente Guinea hicieron eco de los temas de descolonización y soberanía planteados por el embajador panameño Boyd en la reunión del Consejo de Seguridad en Etiopía. La representante guineana Jeanne Martin Cisse equiparó el colonialismo residual de la Zona del Canal a la brutalidad portuguesa en África. Australia, habiendo cambiado de posición debido a revisiones en el borrador, ofreció un respaldo más tibio, diciendo que apoyaba el principio general de que Estados Unidos y Panamá deberían negociar pacíficamente.⁷

Al intentar bloquear la reunión del Consejo de Seguridad en Panamá y luego tratar de detener la resolución de Panamá, la administración Nixon advirtió repetidamente que cualquier publicidad de este tipo retrasaría las negociaciones durante años. Esta advertencia ominosa fue la principal carta de negociación que Estados Unidos intentó utilizar, y falló espectacularmente.

⁷Ídem.

Posicionamiento de los países Latinoamericanos

Al analizar detenidamente el Acta Taquigráfica provisional de la 1704ª Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se pueden observar también varias posturas adoptadas por los países de América Latina en Panamá. Estas posturas reflejan una serie de elementos significativos en relación a la temática tratada. A continuación, se presenta una síntesis de los principales aspectos abordados:

1. **Unidad regional impresionante:** Los países de América Latina demostraron una notable cohesión en sus planteamientos, particularmente en lo referente al uso del Canal de Panamá. Esta unidad refuerza la idea de una postura común y un frente regional sólido.
2. **Condena al colonialismo, imperialismo y neocolonialismo:** Los países latinoamericanos rechazaron de manera contundente todas las formas de dominación y explotación, expresando su compromiso con la independencia y la soberanía de la región.
3. **Defensa de los derechos sobre los recursos básicos:** Se enfatizó la importancia de preservar y proteger los recursos naturales de la región, así como la necesidad de ejercer un control efectivo sobre ellos. Se destacaron ejemplos concretos como las acciones de nacionalización llevadas a cabo por Chile y Perú.
4. **Actitud crítica hacia los Estados Unidos:** Se evidenció una postura crítica, ya sea velada, abierta o incluso enérgicamente virulenta, hacia los Estados Unidos. Esta actitud alcanzó su punto más álgido en las declaraciones de

Panamá y Perú, y se manifestó en un discurso especialmente contundente por parte del Canciller Roa de Cuba.

5. Denuncia de la crisis de la OEA y llamado a una reforma profunda: Se puso de manifiesto la preocupación por la crisis que afectaba a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y se hizo hincapié en la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de esta institución. Se cuestionó su eficacia y se propuso una revisión de su rol en la región.
6. Postura contraria y hostil de Brasil hacia el caso cubano: Brasil adoptó una posición opuesta y hostil con respecto al caso de Cuba. Esta postura difería de la mayoría de los países latinoamericanos presentes en la sesión.
7. Críticas a la influencia de las empresas transnacionales: Se señaló de manera contundente la influencia perjudicial que ejercen las empresas transnacionales en América Latina. Ejemplos como los casos de Chile y Perú se utilizaron para respaldar estas acusaciones.
8. Valoración de los principios latinoamericanos y de autodeterminación de los pueblos: Se exaltaron los valores propios de la región latinoamericana y se reafirmaron los principios de autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de los países.
9. Reconocimiento de los aportes de América Latina en política internacional y derecho internacional público: Se resaltó la contribución significativa de América Latina en la creación de un *corpus* teórico y técnico en el ámbito de la política internacional y el derecho internacional público. Se mencionaron doctrinas, normas y tratados que han promovido la paz y han asegurado los

derechos de la región, como las doctrinas Drago y Calvo, el tratado de desnuclearización de América Latina y la defensa de las 200 millas marinas.

10. Crítica a la carrera armamentista: Se enfatizó la preocupación compartida por la región latinoamericana ante la continua carrera armamentista. Se destacó la contradicción entre los esfuerzos por desarmar a los países menos poderosos y el aumento constante del poderío militar de las grandes potencias, que continúan desarrollando nuevas y más destructivas técnicas de guerra.

En conjunto, estos puntos reflejan la postura firme y determinada de los países de América Latina en el ámbito internacional, y subrayan la importancia de su voz en la defensa de los intereses y derechos de la región.

Resultados de la Reunión del Consejo de Seguridad en Panamá

A pesar del veto estadounidense, la reunión internacional resultó positiva y altamente productiva. La comunidad internacional y los medios de comunicación conocieron en detalle la situación colonial en Panamá y las reclamaciones panameñas recibieron mayor eco. Los países participantes instaron a la contraparte estadounidense a agilizar el proceso negociador para alcanzar un nuevo tratado sobre el canal interoceánico. Además, el evento sirvió para elevar la posición del general Omar Torrijos Herrera a nivel internacional, convirtiéndolo en un prominente político.

Tras esta exitosa reunión internacional, el general Torrijos emprendió una ofensiva diplomática y política para obtener mayor apoyo y solidaridad en la causa panameña. A partir de ese momento, se inició un esfuerzo a nivel mundial para dar a conocer las reivindicaciones nacionales de Panamá en términos de soberanía, autodeterminación y anticolonialismo. Se establecieron relaciones

con el Movimiento de Países No Alineados, y Panamá se convirtió en miembro observador en la IV cumbre de dicho movimiento en Argel en 1973. Se sucedieron las declaraciones conjuntas de apoyo por parte de varios países y conferencias en las que se respaldaba a Panamá en su lucha por la soberanía sobre la Zona del Canal.⁸

Estas manifestaciones de apoyo internacional, aunque en ocasiones pudieran parecer retóricas, fueron resoluciones de gran resonancia e influencia en la ONU y en el ámbito internacional.

Panamá tuvo que ganarse el favor de diversos grupos de Estados, persuadiéndolos de la justicia de la causa panameña y la necesidad de resolver rápidamente el problema del Canal, que los panameños consideraban una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Buscó el respaldo de los aliados de Estados Unidos, así como en el respaldo de los países latinoamericanos en la Asamblea General de la OEA en México y en el Acta de Bogotá el 16 de noviembre del mismo año. El General Torrijos, entusiasmado por los acontecimientos, realiza viajes a Europa, donde se reúne con líderes como el Generalísimo Franco en España y el Mariscal Tito en Yugoslavia, y finalmente se encuentra con el Papa Paulo VI en la Santa Sede. Además, realiza una gira por Sudamérica en enero de 1974, visitando Argentina y Perú.⁹ También se establecieron relaciones diplomáticas con Cuba en 1974, lo cual moderó los impulsos de los izquierdistas panameños y fortaleció su posición.

⁸ Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos – Carter. Omar Jaén Suárez. Revista Cultural Lotería n. 473-474.

⁹ Ídem.

Si bien el Consejo de Seguridad de 1973 no condujo directamente a un nuevo tratado, sentó las bases para futuras negociaciones y demostró el poder de la diplomacia y la presión internacional en la resolución de conflictos. La reunión del Consejo de Seguridad en Panamá, y el veto realizado por los Estados Unidos cambiaron la dinámica de las negociaciones de los Tratados del Canal, aumentando la presión internacional sobre los Estados Unidos.

Transformando el conflicto en cooperación

El panorama internacional se ve alterado por el revuelo que genera el caso de Panamá, captando la seria atención de las altas autoridades estadounidenses, especialmente del influyente Henry Kissinger, quien fungió como Consejero de Seguridad Nacional y continúa siendo un experto en geopolítica. El presidente Nixon, en su informe anual al Congreso el 3 de mayo de 1973, reconoce por primera vez la necesidad de alcanzar un tratado aceptable para ambas partes. Esto marca el inicio de cambios importantes en el equipo diplomático de Estados Unidos, incluyendo el nombramiento de un nuevo Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos el 1 de abril y la sustitución del principal negociador, Robert B. Anderson, por Ellsworth Bunker el 2 de julio. Bunker, un experimentado diplomático que se destacó como Embajador en Vietnam, y Kissinger, quien también asume el cargo de Secretario de Estado desde el 22 de septiembre de ese año, desempeñan roles clave en las negociaciones con Panamá.

En resumen, el caso de Panamá atrae la atención de las autoridades estadounidenses y de Henry Kissinger. Si bien el secretario de Estado estadounidense, no logró llevar a cabo la firma de un nuevo tratado, sí fue el responsable de prepararla, siendo a escasos meses de haber asumido la presidencia Jimmy Carter. Todo esto condujo a cambios significativos en el

equipo diplomático y a la necesidad de buscar un tratado aceptable para ambas partes. Panamá seguía presionando y obteniendo respaldo internacional, lo que contribuyó al inicio de negociaciones y a la firma de los acuerdos. A partir de esos acuerdos, se establecen mesas de negociación temáticas para desarrollar acuerdos más detallados. Aunque se logran avances, se reconocen los desafíos que aún deben superarse antes de alcanzar un tratado final.

Estas preocupaciones se han reflejado, a través del tiempo, en la lucha por la soberanía, la lucha por la neutralidad y la lucha contra la perpetuidad de este tan estratégico y valioso activo comercial.

Por su parte el Canciller Tack seguía trabajando activamente y aprovecha su reunión con el Secretario de Estado, William P. Rogers, en Buenos Aires el 17 de mayo de 1973, para reanudar las negociaciones y presentar los ocho principios básicos de Panamá. Estos principios se convierten en la base del Anuncio Conjunto firmado con Henry Kissinger el 7 de febrero de 1974 en la Ciudad de Panamá, después de ser negociados en detalle por el Canciller Tack y el Embajador Bunker. Estos acuerdos conceptuales marcan un punto de partida para el proceso negociador que se avecinaba. La estrategia planteada por el Canciller Tack, de avanzar de lo general a lo particular, es aceptada por Estados Unidos, estableciendo así un enfoque racional que busca acuerdos más específicos y detallados, los cuales se convertirán en la base de un tratado internacional.

La comunidad internacional continuaba respaldando la causa de Panamá, como se evidencia en la Asamblea General de la OEA en México y en Washington en abril de 1974. A partir de febrero, en la isla de Contadora, los negociadores principales, Ellsworth Bunker y el ministro Tack, junto con sus equipos, inician

las negociaciones detalladas basadas en los acuerdos conceptuales previos. El resultado de estas intensas negociaciones son tres acuerdos conceptuales adicionales, firmados por Tack y Bunker en Contadora el 7 de noviembre de 1974, que abordan temas como la jurisdicción y los derechos de uso, la protección y defensa del Canal, y la creciente participación de Panamá en la administración del mismo. A pesar de las expectativas iniciales de lograr un tratado en pocos meses, se reconocen los obstáculos considerables y el largo tiempo de espera que aún queda por delante.

El acuerdo Tack-Kissinger fue la antesala que estableció el marco para las negociaciones posteriores en 1977, que concluyeron con la firma de los tratados Torrijos-Carter, firmados el 7 de septiembre de 1977 por el Presidente de Estados Unidos Jimmy Carter y el mandatario panameño Omar Torrijos, en la sede de la Organización de los Estados Americanos en Washington. Fueron el resultado de muchos factores y a las adecuadas tácticas de negociación que ayudaron a trazar esos resultados.

Conclusiones

Las relaciones entre América Latina y Estados Unidos evidencian continuidades históricas, pero también adaptaciones coyunturales, al amparo de las principales transformaciones en el nivel internacional. El desarrollo de este ensayo ha buscado identificar los patrones, las racionalizaciones que se ofrecen para comprender las regularidades en torno de dichas políticas, así como las posibilidades desde América Latina para desafiar o acomodarse frente a las políticas estadounidenses.

Prueba de lo anterior fue la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU en marzo de 1973, que aisló a Estados Unidos y elevó el perfil del tema del Canal en las agendas estadounidense e internacional. Panamá logró presionar su causa internacionalmente cada vez que quedaba fuera de la agenda estadounidense. El caso ilustra cómo un país pequeño pudo obtener concesiones de la potencia mundial al internacionalizar un tema bilateral y reformularlo como una cuestión de soberanía, justicia y colonialismo.

Eventualmente, en 1977, se firmaron los Tratados Torrijos-Carter, que permitieron la transferencia gradual del control del Canal de Panamá a Panamá y sentaron las bases para una relación más equitativa entre los dos países.

Panamá es un ejemplo relevante que pone de manifiesto cómo los países pequeños pueden desempeñar un papel más significativo en el sistema internacional. A menudo, las teorías de las Relaciones Internacionales se centran en las grandes potencias y tienen dificultades para abordar los temas de los estados más pequeños. Sin embargo, los líderes panameños lograron innovar, comprender y aprovechar el sistema internacional para perseguir su principal objetivo: poner fin a la Zona del Canal y lograr el control nacional sobre esta importante vía de navegación. Las estrategias utilizadas para alcanzar dicho objetivo, podrían ser aplicables en otros conflictos entre estados pequeños y grandes.

El papel desempeñado por Panamá al aprovechar y potenciar las reuniones del Consejo de Seguridad de la ONU que se llevaron a cabo en la Ciudad de Panamá fue un punto clave. Estas reuniones impulsaron avances significativos en las negociaciones, a pesar de las advertencias de Estados Unidos de que dichas reuniones podrían arruinar las conversaciones en curso.

El foro celebrado en marzo 1973 tuvo un valor trascendental en sí mismo. Fue solamente la segunda vez que el Consejo se reunía fuera de su sede. Las acciones estratégicas, fueron tácticas hábiles utilizadas por Panamá, obligando a Estados Unidos a aceptar la reunión extraordinaria en contra de sus deseos, y luego, por tercera vez en su historia, Estados Unidos empleó su poder de veto para rechazar una resolución casi unánime 13 de 15, consagrando dos principios contradictorios en la Carta de la Organización en la creación de las Naciones Unidas, por una parte la igualdad jurídica de los Estados, y por otra el derecho de veto de las grandes potencias.¹⁰

Esta reunión también tiene una importancia más amplia en la historia de las negociaciones de los tratados. La historia de cómo se llegó a los Tratados del Canal de Panamá no se limita solo a la disposición del presidente Jimmy Carter a asumir riesgos políticos, sino que también destaca la persistencia y adecuada estrategia desplegada por Panamá en todo el proceso, en donde 1 de octubre de 1979, la Zona del Canal dejó de existir. El 14 de diciembre de 1999, Jimmy Carter firmó la nota de transferencia del canal y la entregó a la presidenta panameña Mireya Moscoso (O'Donnell, 1999). Para el promisorio porvenir de esta nación y del resto de la región la transferencia definitiva de soberanía a Panamá, se llevó a cabo el 31 de ese mes al mediodía, hora panameña (Lynch, 2014).

El Canal de Panamá hoy por hoy es núcleo importante del sector marítimo y logístico internacional, así como del comercio mundial, y uno de los más importantes para la economía nacional.

¹⁰ El Consejo de Seguridad de la UN y el Canal de Panamá. Gustavo Lagos (1973). Comentarios Internacionales. P. 159.

Referencias

- Acta de Taquigrafía Provisional de la 1704ª. Sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Celebrada en la Ciudad de Panamá. S/PV.1704. 21 de marzo de 1973
- Alfaro, Ricardo J. La Carta de las Naciones Unidas y Derechos Humanos. 75 años de la Carta de las Naciones Unidas, suscrita en 1945. Revista Procuraduría de la Administración. Ministerio Público. República de Panamá
- Conversatorio "La negociación de los Tratados Torrijos – Carter. Canal de youtube del Canal de Panamá. <https://www.youtube.com/watch?v=1X9lSiPS8y0&t=1188s>
- Conversatorio: Tratados Torrijos – Carter. Canal de youtube del Canal de Panamá. Canal de Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=sBylikOXnKs&t=12s>
- Barleta, Nicolás Ardito. Los Tratados Torrijos Cartes 30 años después. Revista Cultural Lotería XXX Aniversario – Tratados Torrijos Carter- No. 473-474
- Discurso de Omar Torrijos. Panamá en las Naciones Unidas, Un Compromiso Permanente. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008 pag. 35-42
- Extractos del Representante de Panamá General de Brigada Omar Torrijos Herrera en su discurso en la Sesión 1704ª, Jueves 15 de marzo de 1973, horas de la mañana. Revista Lotería 207 Reunión del Consejo de Seguridad 1973 Panamá General de Brigada Omar Torrijos Herrera. Pág 7-11
- Gurdían Guerra, Reymundo LA ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE LOS TRATADOS TORRIJOS-CARTER Tareas, núm. 146, enero-abril, 2014, pp. 31-51 Centro de Estudios Latinoamericanos "Justo Arosemena"

- Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos – Carter. Omar Jaén Suárez. Revista Cultural Lotería n. 473-474.
- Jaén, Omar. Historia de las Negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter. Revista Cultural Lotería XXX Aniversario – Tratados Torrijos Carter- No. 473-474
- Jorden, William J. Panama odyssey. University of Texas, 1984. Prefacio.
- Kozikowsky, Zbigniew (2010), Finanzas Internacionales, Mc. Graw Hill, Tercera Edición.
- Lagos Matus, Gustavo (1973) El Consejo de Seguridad de la NU y el Canal de Panamá. Comentarios Internacionales. Pág. 159-163
- Lagos Matus, Gustavo. "La política exterior de Carter y el desafío del Canal de Panamá." Comentarios Internacionales. Pág. 69-74. Viña del mar, 15 de febrero de 1977.
- Long, Tom. "Putting the Canal on the Map: Panamanian Agenda-Setting and the 1973 Security Council Meetings." Diplomatic History 38.2 (2014): 431-455.
- Lynch, Linett (5 de agosto de 2014). «La entrega del Canal a manos panameñas». Ciudad de Panamá: La Estrella de Panamá. Consultado el 2 de septiembre de 2016.
- O'Donell, María (15 de diciembre de 1999). «Histórica entrega del canal a Panamá». La Nación. Buenos Aires: SA La Nación. Consultado el 2 de septiembre de 2016.
- Panamá en las Naciones Unidas, Un Compromiso Permanente. Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2008.
- Preudhomme, J. A. LA HISTORIA PANAMEÑA Y SU APOORTE AL MUNDO GLOBAL THE PANAMANIAN HISTORY AND ITS CONTRIBUTION TO THE GLOBAL WORLD. Revista Saberes APUDEP, 2018, 1(1), Enero-Junio, ISSN: 2644-3805

Romero Paulino. Algunos antecedentes de los Tratados Torrijos Carter.
Revista Cultural Lotería XXX Aniversario – Tratados Torrijos
Carter- No. 473-474

Resolución 2131 (XX 1965): “Declaración sobre la inadmisibilidad de la
intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la
protección de su independencia y soberanía.”

Recuperado:

Resolución 325 (1973) de 26 de enero de 1973: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/289/12/PDF/NR028912.pdf?OpenElement>.

Página web de la Organización de las Naciones Unidas. Consejo de
Seguridad. Resoluciones . 1973 Solicitud de Panamá. 26 de enero.
<https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions-adopted-security-council-1973>

Revista Cultural Lotería 207, Reunión del Consejo de Seguridad 1973
Panamá General de Brigada Omar Torrijos Herrera. Pág 7-11

Stagg, Juan. XXX Aniversario de la Firma de los Tratados Torrijos –
Carter. Revista Cultural Lotería XXX Aniversario – Tratados
Torrijos Carter- No. 473-474

Video Panamá y las Naciones Unidas. 75 años de aportes al mundo
Realizado por la Cancillería de Panamá con la colaboración de
SERTV para fines educativos y culturales. Octubre 2020.