

PANAMÁ:

LA POLÍTICA EXTERIOR DE UN OBJETIVO NACIONAL¹

Nils Castro

Se dice que la *política exterior* debe definirse de conformidad con el *interés nacional*. ¿Pero *quién* decide cuáles son los intereses nacionales y cómo se identifica y jerarquiza a esos intereses?

Comentaré el tema desde la perspectiva de un país chico que lucha por rescatar sus derechos y defender sus intereses frente a una gran potencia, como fue el caso de Panamá, que buscaba recobrar su dominio sobre la porción más valiosa y codiciada de su territorio nacional, la que se encontraba ocupada por Estados Unidos. Ante la diferencia de fuerzas y recursos entre ambas partes, la resolución de ese diferendo —que por decenios ocasionó reiteradas confrontaciones— debía lograrse a través de una negociación, necesariamente muy compleja.

Para emprender una negociación se requieren por lo menos dos cosas: una es tener claridad sobre qué es lo que se quiere lograr y los argumentos sólidos que sustentan las reivindicaciones del país chico. La otra, aprovechar y crear el ambiente y las condiciones apropiadas para respaldar políticamente a la parte más débil, que busca recuperar recursos que la parte fuerte ya tiene en su poder. Es en ese contexto que haré algunas observaciones sobre esa experiencia.

¿Cuáles son esos intereses nacionales? ¿Por quién y para quiénes se definen y jerarquizan esos intereses? ¿Cómo eso incide en la formulación de la política exterior de un pequeño país en desarrollo, en un mundo dominado por grandes potencias?

Para que sea posible identificar responsablemente esos intereses debe haber un *proyecto nacional*, con sus objetivos y metas. Ese proyecto podrá ser más o menos explícito o indefinido, pero es de allí que puede inferirse cuáles son las *prioridades* del país en los distintos campos de la gestión pública, tales como los de seguridad y defensa, economía y

desarrollo, formación de recursos humanos, relaciones internacionales, etc.²

De las prioridades que resultan del proyecto nacional, se puede deducir cuáles son las tareas que deberán asignarse a las distintas instancias del gobierno. En consecuencia, se podrá evaluar el trabajo de esas instancias según la capacidad que ellas demuestren en la misión de cumplir los objetivos y tareas que les corresponden.

Eso mismo hace posible identificar los objetivos nacionales que la política exterior debe asumir, promover e impulsar en el ámbito de las relaciones internacionales del país. Algunos de los objetivos del proyecto son los propios de los órganos de relaciones exteriores, y algunos competen a otras instituciones, que es preciso ayudar cuando son intereses que deben gestionarse en el exterior.

Por ejemplo, a través de la Cancillería las misiones acreditadas en el extranjero ayudan a realizar tareas de las instituciones responsables en materia de comercio, finanzas, migración, sanidad, turismo, seguridad, etc., cuando ellas deban gestionarse fuera del país. Además, toca velar por los intereses legítimos que las empresas nacionales tengan en el extranjero.

Sin embargo, hay objetivos de distinta trascendencia. Deben distinguirse los que son *esenciales* y los *estratégicos*, y discernir, ordenar y priorizar las tareas necesarias y suficientes para llevarlos a cabo. Esenciales son los más importantes para asegurar el éxito del mandato gubernamental. Estratégicos son aquellos que es preciso resolver para que, a su vez, otros objetivos puedan emprenderse.

Por ejemplo, para Panamá la cuestión de la Zona del Canal, del Canal mismo y de las bases militares extranjeras asentadas

¹ Síntesis de las intervenciones del autor en el Seminario y el Taller internacionales “Políticas de integración energética”, celebrado en Asunción, Paraguay, el 28 y 29 de julio de 2010.

² Si no hay un proyecto que seleccione, aglutine y enrumbe la diversidad de actores y actividades, o si el proyecto es confuso, la identificación de los intereses y tareas será subjetiva e inconsistente.

en el área, no sólo era un asunto trascendental, sino también estratégico. Sin recuperar el dominio sobre ese territorio y desalojar dichas bases, no se podía recobrar la integridad territorial del país, ni tener acceso a las riberas de la vía acuática y de las costas aledañas, indispensables para desarrollar las actividades marítimo-portuarias y logísticas requeridas para cumplir otro objetivo, el de realizar la vocación geográfica y económica del país.

Por consiguiente, recuperar el control de dicho territorio—el cual atravesaba al país dividiéndolo en dos mitades— y de las instalaciones construidas allí para viabilizar el tráfico interoceánico, era un objetivo esencial y estratégico que tenía la trascendencia y la significación social necesarias para convertirse en una *causa nacional*.

Para que Panamá pudiera adquirir fuerzas suficientes para sentar al gobierno de Estados Unidos a la mesa de negociaciones, y asegurar el progreso de la negociación, se necesitaron dos cosas: una, convertir ese objetivo efectivamente en una causa nacional, es decir, en un esfuerzo de todos o casi todos los panameños, sin grandes deslealtades en la retaguardía. La otra, convertirlo en una causa internacional, ya no sólo de un pueblo pequeño, sino en una demanda de muchas naciones, incluso de otras potencias. La estrategia



general de negociación, y la específica para concretar sus componentes nacionales e internacionales, fue conducida personalmente por el general Omar Torrijos, en su condición de líder del proceso revolucionario que el país vivía en esa época. A su original imaginación creativa y a su liderazgo internacional se debe la mayor parte del éxito alcanzado.

La fortaleza de Panamá en esos momentos clave no vino sólo de la justeza y la argumentación de su causa, también resultó de una onda de solidaridad internacional

¿Cómo fue posible articular y conducir esa causa nacional? Para empezar, debe entenderse que un objetivo estratégico, por muy trascendente que sea, no se convierte automáticamente en una causa de ese género. Antes, ese objetivo llega a ser socialmente significativo cuando la mayoría de la población alcanza a tener cierta noción del mismo y aprecia que la forma en que el asunto se resuelva tendrá consecuencias para gran parte de la nación y de su gente. Pero la población del país siempre es plural y consta de muchos sectores o grupos diferentes, entre quienes hay una importante diversidad de intereses, prioridades y preferencias.

Para que cierto objetivo estratégico se convierta en una causa nacional es necesario ofrecer una propuesta al país sobre qué solución se le debería y se le puede dar al asunto: esa propuesta debe ser *incluyente*, hay que llevarla a la diversidad de sectores sociales y de opinión, y conseguir que unos y otros la puedan discutir, comprender, desear y compartir, aunque la acepten por diferentes motivos.

Al efecto, Torrijos ofreció tanto una propuesta como un liderazgo asimismo incluyentes. Sustanciarlo no fue cosa de un día. Un objetivo estratégico se vuelve una causa nacional cuando dicha propuesta, enriquecida con participación plural, se convierte en una aspiración de la mayor parte de los conciudadanos, esto es, en un propósito de interés colectivo, plural e integrador. *Plural* en el sentido de que concita el apoyo de distintos sectores y grupos socioeconómicos, ideológicos y territoriales de la población. *Integrador* en el de que incorpora a esos grupos, pese a sus diferencias, en el interés común y las acciones encaminadas a lograr ese objetivo. Además de explicar la propuesta, hay que conciliar un conjunto de intereses domésticos, y reducir la posibilidad de que después la contraparte nos desestabilice el apoyo interno.

Para que ello se cumpla, la propuesta debe ofrecer una certeza de que alcanzar ese objetivo tendrá consecuencias beneficiosas para los diferentes sectores y grupos. Por ejemplo, que la recuperación del área del Canal de Panamá y del Canal mismo multiplicaría los ingresos del Estado y fortalecería el desarrollo de la economía nacional, con consecuencias que a su vez iban a mejorar la calidad de vida de todos los panameños. Es decir, la propuesta debe ofrecer expectativas confiables para los distintos sectores, pese a la diversidad de sus respectivas realidades y aspiraciones. Despertar unas expectativas que harán aceptable incluso padecer algunos inconvenientes o posponer otras metas, si ese es el precio para alcanzar dicho objetivo.

No obstante, ningún objetivo trascendental y estratégico tomará cuerpo como causa nacional si la gestión para alcanzarlo se confina en una élite, por muy selecta y calificada que ésta sea. Sólo es nacional cuando la población interesada se siente informada y participe del esfuerzo.³ Al cabo, cuando el objetivo en cuestión se consolida como causa nacional, se convierte en un foco y un motor de unidad interna, así como de solidaridad internacional. Esto lo hace tanto más potente en ambos terrenos.

Pero, frente a una gran potencia, un país chico no puede sostener una controversia y negociar su solución, si está solo o aislado. Para proponérselo debe obtener amigos solidarios y actuar con su apoyo. Sólo la presión internacional le permitirá sacarle al grande el compromiso de negociar el problema y mantenerlo ante la mesa hasta obtener resultados satisfactorios. Para lograrlo, la causa nacional debe promoverse también en el seno de los demás países, incluso en el de la contraparte. Eso es factible, en primer lugar, porque se trata de una causa éticamente justa, y porque no perjudica los intereses y aspiraciones legítimas de las demás naciones.

Así, pues, lo que el país chico plantea a los demás es la necesidad de resolver un motivo de controversia y tensión internacional que no sólo perjudica injustamente a este país, sino que asimismo surte o puede surtir efectos indeseados para otras naciones y para la convivencia y la tranquilidad globales. Con lo cual el problema ya no es individual sino colectivo. Por otro lado, toca demostrar que se trata de una causa que los demás pueblos asimismo pueden asumir en su propio bien, ya que el país chico presenta un proyecto encaminado tanto a solucionar su problema nacional como a lograr beneficios que interesan a los demás pueblos. Esto es, que la solución del problema también tendrá efectos deseables para los demás países, e incluso para importantes sectores de la nación con la cual toca negociar.

Cuando es así, “mi” causa nacional constituye un aporte al *interés común* y además contribuye a la *integración regional*.

En el caso del Canal y de la Zona del Canal, los voceros panameños reiteraron, año tras año, en cada país y organización internacional, que la existencia de ese enclave colonial y la usurpación del principal recurso natural de su país no sólo era una rémora de tiempos pasados y una amenaza potencial para los demás pueblos, sino que irrespetaba el derecho internacional y el derecho de las otras naciones a la soberanía sobre sus recursos naturales. Y asimismo insistieron en los aspectos positivos de sus reivindicaciones: un Canal panameño sería una empresa pacífica y desmilitarizada, destinada a diversificar y potenciar los servicios marítimo-comerciales de interconexión entre los países latinoamericanos y de todos ellos con el resto del mundo. Por lo tanto, permitiría crear un polo de desarrollo

³ Omar Torrijos siempre cuidó que los miembros del equipo negociador continuaran en sus anteriores puestos de trabajo para que no perdieran contacto con la realidad del país y de la gente, que buscaran la asesoría de otros panameños conocedores de cada tema específico, y que informaran regularmente a la población.

El mundo en el cual Torrijos logró conquistar los Tratados del Canal era uno mucho más difícil que el de hoy

regional, allí en la cintura del Continente. Por otro lado, que el retiro de las bases militares y la conversión del área en un conglomerado de servicios marítimo-portuarios y logísticos igualmente podía beneficiar los intereses de las empresas navieras y del comercio internacional de las principales potencias, empezando por los de Estados Unidos.⁴

Ambas argumentaciones deben manejarse en diferentes planos, y varían según los interlocutores y las circunstancias. Mas es indispensable mantenerse enfocado en el propósito de toda esa tarea informativa y de la negociación misma. Lo que se busca, en última instancia, es eliminar una causa de controversia; eliminar un problema, no al interlocutor.

Panamá quería desalojar el enclave colonial extranjero y recuperar su más valioso patrimonio nacional. Su propósito no era exacerbar un conflicto con Estados Unidos, sino llegar a un arreglo que le permitiera lograr su objetivo e implementar sus resultados. Más allá de recuperar el territorio, buscaba convertirlo en motor del desarrollo del país, lo que después demandaría tener acceso a inversiones y tecnologías adecuadas a esos objetivos nacionales.

El tema se prestaba para encender denuncias antiimperialistas; incluso los panameños apelamos a ese lenguaje cuando así convino. Sin embargo, la finalidad siempre fue obtener un arreglo amigable que satisficiera ese objetivo nacional, sin sacrificar al país ni crearle complicaciones a la siguiente etapa, como tampoco a la posibilidad de obtener ulteriores cooperaciones, si éstas se atenían a los principios de respeto a la soberanía, autodeterminación e integridad del país.

Así pues, en toda negociación debe recordarse una cuestión clave: se puede discrepar en unos asuntos mientras se coincide y hasta se coopera en otros. Cuando se negocia una cuestión crítica es importante no contaminar los demás temas bilaterales; se debe evitar que el proceso se convierta en una confrontación generalizada. El negociador debe controlar sus emociones. Si bien hay que ser firmes en materia de principios, se trata de una firmeza orientada al arreglo, no a la ruptura. Al cabo, si hay ruptura todo quedará igual o peor, cuando nuestra intención es conseguir lo contrario.

Por otra parte, la política y la diplomacia las llevan a cabo personas, aunque hablen a nombre de instituciones, gobiernos o Estados. Hay que comprender sus motivaciones y aspiraciones personales, no sólo sus instrucciones. Conviene conocer a los interlocutores como tales, discutir con ellos en

⁴ Todo eso era y es verdad, como después la experiencia regional e internacional lo han demostrado con creces.



el plano oficial sin pelearse en el plano personal, buscar su comprensión aunque sin renunciar por eso a una discreta desconfianza. Los negociadores son funcionarios que forman parte de una institucionalidad y cumplen unas instrucciones que, a su vez, están sujetas al juego político y sus efectos sobre los liderazgos y sobre la toma y el cambio de decisiones de su respectivo país y gobierno. Aparte de la sustentación ideológica y las intenciones de sus conductas, son representantes que responden a una estructura.

Conocer a la contraparte implica identificar los mecanismos que gobiernan esa estructura, a sus aliados y adversarios institucionales, a la prensa y el Congreso que los acosan, a la coyuntura en que se mueven y asumen posiciones en su propio país, en la región y otras partes del mundo. Negociar, así como informar y defender nuestras posiciones en el país con el cual se negocia, conlleva conocer esos mecanismos para incidir en su funcionamiento.

Para Panamá no fue igual discutir con la administración de Richard Nixon que con el gobierno de Jimmy Carter. En el primer caso, las tensiones ocasionaron una creciente inquietud internacional y hasta la insólita decisión de reunir al Consejo de Seguridad de la ONU en Panamá, donde Estados Unidos se vio en soledad y debió apelar al veto para impedir una resolución adversa. Pero las negociaciones no pudieron llegar más allá de un acuerdo sobre los principios que deberían regirlas. En el segundo, ante un Carter que privilegiaba la cuestión ética y los derechos humanos, el general Torrijos percibió que esa era una ocasión única que debía aprovecharse; que convenía ayudar al amigo, incluso al precio de hacerle alguna concesión que este pudiera mostrarle al Congreso, puesto que luego podía darse un retorno de la derecha radical. Los tratados se firmaron y aun así el Congreso estuvo a un tris de no ratificarlos. Y, en efecto, enseguida sobrevino la administración de Ronald Reagan, quien había hecho campaña contra el acuerdo y fue renuente a cumplirlo.

Ahora bien, la fortaleza de Panamá en esos momentos clave no vino sólo de la justeza y la argumentación de su causa. También resultó de una onda de solidaridad internacional que se expandió de América Latina y el Caribe al campo afroasiático y tercermundista, y a la simpatía de varios estados europeos, así como al respaldo de los movimientos sociales norteamericanos de aquel entonces. A lo que se añadía el apoyo de lo que entonces era el bloque socialista europeo, además de los socialistas asiáticos, principalmente China y Vietnam.

Para conseguir ese ancho mosaico de solidaridades, Panamá desarrolló un estilo de política exterior que concitó comprensiones y respaldos a ambos lados de todas las barreras: de imperialistas y socialistas, de Beijing y Taipei, de árabes y hebreos, de civiles y militares, de democracias y dictaduras. Una política de *neutralidad activa* que insistió en ser útil para unos y otros, como país enfocado en crear puentes que ayudaran resolver o mitigar los problemas de su época, que era bastante más complicada y peligrosa que la actual.

Tener una política exterior universalmente respetada exige varias cosas. No sólo defender una buena causa nacional, sino la reivindicación consecuente de las normas y principios del derecho internacional; mantenerse identificado con cada una de las buenas causas de las demás naciones, jamás con las malas; asociarse con la justicia, la equidad y la búsqueda de soluciones a las controversias, en nuestra América y más allá de los océanos. Como igualmente representar un latinoamericanismo progresista, identificado con los procesos de reivindicación de los derechos nacionales y regionales de nuestra América, así como de los procesos de reforma socioeconómica y política orientados a resolver las causas de confrontaciones internas por medio de acuerdos negociados; por ejemplo, respecto a los conflictos centroamericanos.

Porque pedir solidaridad conlleva ofrecer solidaridad, como también implica no encasillarse en un bloque, ni aislarse, sino mantener apertura y flexibilidad para mediar y concertar con los demás y entre los demás.

El mundo en el cual Torrijos logró conquistar los Tratados del Canal era uno mucho más difícil que el de hoy. La atmósfera de la Guerra Fría envenenaba al planeta y no se contaba con instancias de diálogo y concertación como Mercosur, ni Unasur, ni mucho menos como la Unión de América Latina y el Caribe, en tanto que la OEA estaba férreamente dominada por Estados Unidos. Cuando un asunto crítico se planteaba a contrapelo de Washington podía quedar estigmatizado como instrumento de alguna supuesta maquinación comunista, como sucedió con el viejo tema latinoamericano de la independencia de Puerto Rico, que bajo el impacto del macartismo se convirtió en un tema espinoso.

Uno de los méritos más notorios de la astucia negociadora torrijista fue maniobrar entre esos riesgos sin dejarse atrapar por las parcelaciones ni los dogmas de aquel entonces, y coronar su propósito con un éxito realista. Hoy el escenario es más generoso. Una buena causa ahora dispone de mucha mayor variedad de vías para comunicarse con la gente, y de mejores foros donde exponer sus reivindicaciones y su propuesta, y con quienes concertar arreglos. Hay que saber aprovechar estas oportunidades. ■

Nils Castro. Catedrático, ensayista y diplomático panameño. Fue asesor del general Omar Torrijos y de algunos presidentes y cancilleres de su país. Es autor de estudios sobre ideología y cultura en América Latina, y en los últimos años se ha dedicado principalmente al análisis de la coyuntura política en los países del Hemisferio. Su ensayo *La brecha por llenar* mereció este año en Cuba el Premio *Pensar a Contracorriente*. Fue Embajador de Panamá en México.