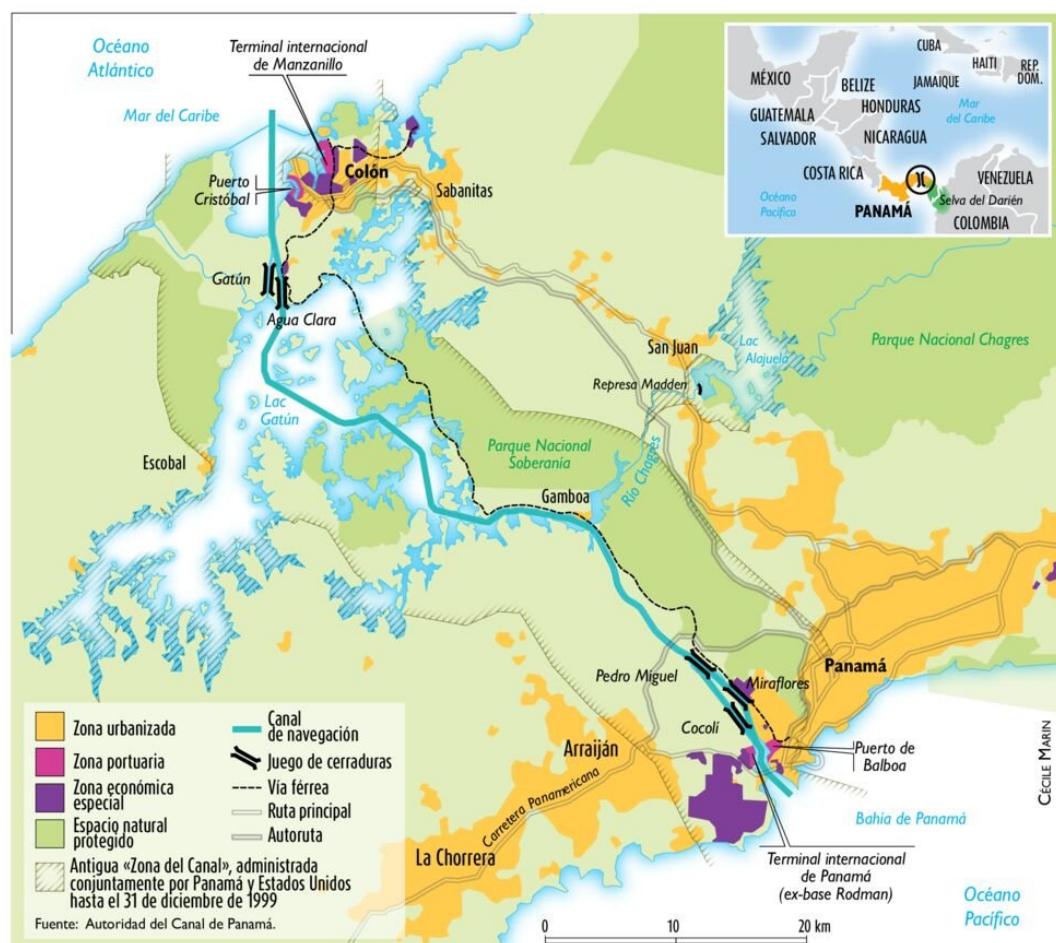


## Historia del intervencionismo estadounidense

# ¿Quién controla realmente el canal de Panamá?

por Didier Ortolland\*



Desde antes de la apertura oficial del canal de Panamá en 1914 Estados Unidos manifestaba su intención de controlar ese paso, fundamental para unir sus dos costas. Desde entonces lo controló directamente hasta los tratados de Carter con Torrijos que modificaron el régimen. Sin embargo, su injerencia sigue siendo determinante y sus contornos y alcances hoy son parte de la disputa geopolítica con China.

“ La política de este país es la de un canal estadounidense bajo control estadounidense: Estados Unidos no puede consentir en ceder este control a un país eu-

ropeo”. Esta declaración no tiene como autor a Donald Trump en 2025, sino a otro inquilino de la Casa Blanca, Rutherford Hayes (1877-1881), que se dirigió así al Congreso en 1880. Poco

antes, Ferdinand de Lesseps, presidente de la Compañía Universal del Canal Interoceánico, había intentado convencer a Estados Unidos de que invirtiera en su proyecto de construir un canal a nivel –es decir, sin esclusas como en Suez, lo que resultó imposible– que atraviesa el istmo de Panamá. “Nuestro poder naval se duplicará, siempre que no cometamos la locura de buscar una garantía internacional o de dejar que otras potencias intervengan en esta empresa puramente estadounidense”, agregó Theodore Roosevelt (1901-1909) algunos años antes de la apertura del canal, en 1914. En este campo, la política de Washington siempre fue la misma que para un canal estadouni-

dense, construido y gestionado por estadounidenses en territorio estadounidense.

Desde el final de la guerra con México en 1848, Estados Unidos controló toda la costa de California sobre el océano Pacífico. Le siguieron Oregón y después las costas de Alaska tras la adquisición de ese territorio a Rusia en 1867. La población californiana tuvo un enorme crecimiento demográfico con la fiebre del oro que comenzó en 1848. Sin embargo, la ruta terrestre para alcanzar el Pacífico seguía siendo larga y particularmente peligrosa. La ruta marítima que daba la vuelta al Cabo de Hornos, de 11.300 kilómetros de largo, no resultaba muy atractiva. La primera línea ferroviaria permitió llegar a la costa oeste recién a partir de 1870.

Cruzar el istmo centroamericano en su sección más angosta fue objeto de múltiples estudios. Poco a poco se fueron implementando soluciones para reducir a más de la mitad la distancia del largo periplo por el sur. A mediados del siglo XIX, los barcos de la Accessory Transit Company, una empresa creada por Cornelius Vanderbilt, franquearon el istmo por Nicaragua remontando el río San Juan y después el lago Nicaragua. La expedición terminó con unos quince kilómetros a caballo a través del istmo de Rivas antes de llegar al Pacífico. La ruta era relativamente fácil y estaba menos infestada de malaria y fiebre amarilla que el pasaje por Panamá. El Congreso de Estados Unidos le dio su aval, pero gradualmente se terminó imponiendo la ruta por Panamá para los flujos migratorios con la creación del Panamá Railroad en 1855.

La construcción de un canal interoceánico era más delicada por razones logísticas, pero también jurídicas. Dado que la obra tenía que extenderse por el territorio de un Estado soberano, era éste el que tenía que definir su régimen jurídico. El Canal de Suez había resultado de una iniciativa francesa en territorio egipcio, y El Cairo había aceptado en la Convención de Constantinopla de 1888 garantizar su neutralidad tanto en tiempos de guerra co-

mo en tiempos de paz. La perspectiva de un canal interoceánico en el istmo centroamericano planteaba dos cuestiones: ¿quién lo controlaría y cuál sería su estatuto?

#### La estrategia de Washington

Para Estados Unidos, la dimensión estratégica de la obra era innegable. Preocupado por las ambiciones del Reino Unido en la región, Washington firmó con Londres en 1850 el Tratado Bulwer Clayton, que ponía cualquier proyecto de canal, tanto si se construía en Nicaragua como en Panamá, bajo el patrocinio conjunto de los dos países. Sería una ruta neutral, sin fortificaciones, con igualdad de trato para ambos países. Sin embargo, Estados Unidos lamentó haber concedido este derecho de supervisión a Londres en lo que consideraba su propio patio trasero. Después de la guerra hispano-estadounidense de 1898, Estados Unidos se convirtió en una potencia de primer orden no sólo en la zona del Caribe sino también en el Pacífico. Movilizar rápidamente a todas sus fuerzas en el marco de un conflicto se convirtió en una prioridad estratégica: para participar en la batalla de Santiago de Cuba contra los españoles, la USS Oregon, con base en San Francisco, tuvo que pasar por el Cabo de Hornos, y entonces invertir noventa días de navegación.

Washington no vio con malos ojos el fracaso del proyecto presentado por Ferdinand de Lesseps y la quiebra de la Compañía Universal del Canal Interoceánico, disuelta en febrero de 1889. Un nuevo tratado bilateral firmado con Londres en noviembre de 1901 liberó a Estados Unidos de los compromisos contraídos en 1850: construiría y explotaría el canal por su cuenta, el cual, al menos, estaría abierto a los buques comerciales y militares de todos los países. No se hacía mención alguna a los tiempos de guerra, lo que significaba que Washington podía cerrar unilateralmente el canal.

Sólo quedaba negociar con el gobierno colombiano, que ejercía entonces su soberanía sobre el istmo de Panamá, aun si éste se situaba en una provincia alejada de Bogotá. Ninguna ruta atravesaba la selva del Darién, algo que sigue siendo así hoy en día, y que pese a su peligrosidad los inmigrantes sudamericanos utilizan para cruzar. Un proyecto de tratado con las autoridades colombianas redactado a principios de 1903 preveía la concesión de 9,7 km de terreno a lo largo del futuro canal gracias a un alquiler renovable por cien años, y la posibilidad de que Washington instalara en el lugar tro-

pas, tribunales y pudiera llevar a cabo operaciones policiales. Sin embargo, el Parlamento colombiano se negó a ratificar el texto. Aprovechando el carácter excéntrico de Panamá respecto de la capital, Estados Unidos fomentó indirectamente un levantamiento de la guarnición local y después impidió la llegada de refuerzos colombianos por mar. El país proclamó su independencia, que fue reconocida inmediatamente por Washington, y rápidamente se firmó un nuevo acuerdo para la construcción de un canal en noviembre de 1903. Este Tratado de Hay-Bunau Varilla (1) concedió a Estados Unidos a perpetuidad una franja de 16,1 km a lo largo del futuro canal, es decir, 1.430 km<sup>2</sup>, así como la administración de esta zona, con el agregado de una autorización para llevar a cabo operaciones policiales en las ciudades de Panamá y Colón, situadas fuera de la zona del canal.

#### Estados Unidos es el mayor usuario del canal, representando un 72,5% del total del tráfico marítimo.

A la inversa del proyecto del canal francés, fruto de una iniciativa privada en perpetua búsqueda de financiación, el gobierno estadounidense se ocupó directamente de la operación, lo cual supuso que no habría problemas de dinero y que existiría una organización militar. La construcción finalizó en 1914. La zona del canal, bajo administración militar, dependía de un consejo de administración designado por el Ministerio de Defensa. Aunque la población local se benefició con el desarrollo económico y sanitario (por ejemplo, con la erradicación de la malaria y la fiebre amarilla), los panameños toleraban cada vez menos una presencia extranjera que cortaba el país en dos y creaba de facto un enclave colonial. Los disturbios se multiplicaron a fines de la década de 1950 y culminaron con veinticinco muertos en enero de 1964. Estos acontecimientos empañaron enormemente la imagen de Estados Unidos en toda América Latina.

#### Control local, voracidad extranjera

También alentaron a las distintas administraciones estadounidenses a establecer negociaciones con las autoridades panameñas. Ronald Reagan reprochó muchas veces al presidente de-

mócrata Jimmy Carter la firma de dos tratados con el general Omar Torrijos en 1977. Se trataba de dos instrumentos distintos: el Tratado del Canal de Panamá puso fin a la existencia de la zona el 1º de octubre de 1979 y entregó la gestión de la propia infraestructura a las autoridades panameñas a partir del 31 de diciembre de 1999. El tratado de neutralidad garantizó, por su parte, que "el canal permanecerá abierto en tiempos de paz y en tiempos de guerra al tráfico pacífico de todas las naciones en un pie de igualdad". Por último, una declaración bilateral precisó que cada uno de los dos países "tendrá que defender el canal contra toda amenaza hacia el régimen de neutralidad y, en consecuencia, tendrá derecho a actuar contra toda agresión o amenaza dirigida contra el canal o contra el tráfico pacífico de barcos por el canal". Por lo tanto, Washington disponía de un derecho a intervenir. Pero ninguna amenaza contra el canal, que en aquel momento seguía bajo administración estadounidense, podría justificar la operación militar llevada a cabo entre diciembre de 1989 y enero de 1990 para capturar y juzgar al general Manuel Noriega, el hombre fuerte de Panamá de entonces.

Al ser de ahí en más panameña, la autoridad del canal tuvo que adaptar la obra a la evolución del tráfico marítimo mundial y al aumento de tamaño de los buques; en 2016 se inauguró un nuevo juego de esclusas después de diez años de obras. También tuvo que enfrentar los efectos de la sequía, que redujo la disponibilidad de agua dulce necesaria para el funcionamiento de las esclusas, hasta el punto de que el ritmo de cruceros se redujo en casi una cuarta parte a fines de 2023. No obstante, el canal ve desfilar, bien o mal, alrededor del 5% del tráfico marítimo mundial y sigue siendo esencial para unir los puertos estadounidenses de las costas atlántica y pacífica. De hecho, Estados Unidos es el mayor usuario, representando un 72,5% del total del tráfico marítimo, si se tienen en cuenta los países de origen y destino, seguido por China, con un 22% (2).

Las instalaciones portuarias panameñas no escapan a la voracidad de las empresas chinas. La empresa de Hong Kong Hutchison Port Holdings asumió en 1997 el control de los puertos de Balboa y Cristóbal. A diferencia de empresas como Cosco, Hutchison no tiene fama de depender directamente de las autoridades de Pekín, pero la constante erosión de las libertades políticas y económicas en Hong Kong plantea interrogantes. En cuanto al canal, sigue estando bajo tutela direc-

ta de Panamá. Como signo de su independencia respecto de China, el país conservó vínculos directos con Taiwán hasta 2017, antes de unirse el año siguiente al programa de las nuevas rutas de la seda (Belt and Road Initiative, BRI).

"No se lo dimos a China, se lo dimos a Panamá y lo estamos recuperando", explicó Trump durante su discurso de investidura el 20 de enero pasado. Poco después de la visita del secretario de Estado estadounidense Marco Rubio a Panamá, en febrero de 2025, Hutchison anunció su intención de ceder la gestión de 43 puertos, entre ellos Balboa y Cristóbal, a la compañía financiera estadounidense BlackRock en asociación con el armador italo-suizo MSC. La operación, que irritará a las autoridades chinas, aún no se había concretado a mediados de abril. El presidente panameño, José Raúl Múñoz, también declaró que no renovará el acuerdo sobre las BRI.

El Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 reconocía la independencia de Panamá, pero significaba que Estados Unidos no iba a tolerar ninguna otra influencia extranjera en el istmo, lo que implicaba un control de la política exterior panameña. Los tratados Carter-Torrijos de 1977 pusieron fin a este régimen al limitar la intervención estadounidense sólo a los casos en que se cuestionara la neutralidad del canal. Trump volvió a barajar las cartas. En su libro *Suez Panamá*, el politólogo André Siegfried escribió: "Vemos que en Estados Unidos hay un conflicto tradicional entre la doctrina del respeto de los compromisos internacionales y la afirmación de una desvergüenza continental que se preocupa poco por las contingencias diplomáticas" (3). Desde principios de año, la afirmación de una desvergüenza continental, si no mundial, prevalece sin ninguna duda. ■

1. El ingeniero Philippe Bunau Varilla, después de la quiebra de la Compañía Universal, suplicó a Estados Unidos que construyera un canal con esclusas, y jugó un rol determinante en la secesión de Panamá, que lo había designado como ministro plenipotenciario para negociar con Washington.

2. Estas estadísticas nos obligan a ser circunspectos, porque la autoridad del canal tiene en cuenta a la vez el origen y el destino, lo que significa que el tráfico entre ambas costas de los Estados Unidos puede estar contado dos veces. Sin embargo, son más fiables que las establecidas en función de los pabellones de los barcos en razón del peso de los pabellones de conveniencia.

3. André Siegfried, *Suez Panama et les routes maritimes mondiales*, Armand Colin, París, 1940.

\*Ex diplomático francés a cargo del derecho marítimo en el Ministerio para Europa y Asuntos Internacionales. Autor de *Les Mers de Chine. Géopolitique, confrontation et droit international*, L'Harmattan, París, 2024. Traducción: Merlina Massip