

Estados Unidos y la independencia de Panamá

Agustín Sánchez Andrés

La independencia de Panamá en 1903 no puede dissociarse del interés de los Estados Unidos por conseguir el control sobre las comunicaciones interoceánicas entre el Atlántico y el Pacífico. El desenlace de la Guerra Hispano-Norteamericana abrió una nueva etapa en la política exterior de los Estados Unidos, que abandonaron su tradicional aislacionismo para tratar de conseguir una esfera de influencia propia, no sólo en el Caribe y Centroamérica, sino también en el Pacífico. La ocupación de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Guam a raíz del Tratado de París (1899) constituyó el primer hito de la acción hegemónica estadounidense en estas regiones. Esta política tuvo su continuación en la imposición de un protectorado a la naciente República de Cuba en 1902, así como en la primera de las múltiples ocupaciones militares de la República Dominicana, dos años más tarde. En este contexto debe enmarcarse el interés norteamericano por construir y controlar una vía de comunicación interoceánica, que resultaba vital tanto para el desarrollo de su comercio, como para mantener su reciente hegemonía en el Caribe y en el Pacífico Norte. La independencia de Panamá respondió directamente a la confluencia de esta doble necesidad con los intereses económicos de las élites panameñas.

La cuestión del canal interoceánico

Estados Unidos y Gran Bretaña se habían enfrentado desde mediados del siglo XIX por el control del futuro canal interoceánico. La anexión de California en 1848 planteó a Washington la necesidad de contar con una vía de comunicación que uniera sus puertos en ambos océanos. Este proyecto chocaba frontalmente con los intereses británicos en Centroamérica. Inglaterra no sólo constituía todavía en ese momento el principal mercado para los productos centroamericanos, sino que tenía una presencia directa en dicho territorio, donde contaba con el enclave colonial de Belice y ejercía el control de una gran parte de la costa caribeña de Honduras y Nicaragua a través de su protectorado sobre el reino de la Mosquitia. La indefinición

acerca de las posibles rutas que podría seguir el trazado del futuro canal –Nicaragua, Panamá o, incluso, el istmo de Tehuantepec en México– contribuía a hacer más compleja la competencia entre ambas potencias¹. Finalmente, el interés de Londres y de Washington por evitar un conflicto acabó llevándoles a firmar en 1851 el Tratado Clayton-Bulwer, en función del cual ambas partes se comprometían a no establecer un dominio exclusivo sobre el futuro canal interoceánico.

Desde entonces, tanto el gobierno de Nicaragua como el de Colombia otorgaron concesiones a diversas compañías de capital extranjero para la construcción del canal interoceánico en sus respectivos territorios. No obstante, ninguno de estos proyectos llegó a pasar de su fase inicial². Los primeros intentos serios para construir el canal no comenzarían hasta la década de 1880, cuando una compañía francesa constituida con este fin consiguió del gobierno colombiano una concesión para excavar una vía de comunicación interoceánica en el istmo de Panamá. Sin embargo, la Compañía Universal del Canal de Panamá, dirigida por Fernando Lesseps, quebró en 1889 y dejó inconclusas las obras³. Los principales accionistas intentaron entonces recuperar una parte de su inversión mediante la creación en 1894 de una nueva compañía heredera de los derechos de la anterior. La Nueva Compañía del Canal de Panamá, dirigida por Philippe Bunau-Varilla, antiguo agente de la compañía de Lesseps, inició una intensa actividad para tratar de vender su concesión a algún gobierno interesado en la continuación de las obras⁴.

La oportunidad la proporcionó la reactivación del interés estadounidense por construir un canal interoceánico que permitiera una rápida comunicación entre los nuevos territorios conquistados en el Pacífico y el Caribe en el curso de la Guerra Hispano-Norteamericana.

La tardía incorporación de los Estados Unidos al proceso de expansión imperialista emprendido por las potencias europeas tuvo lugar en el marco

¹ Sobre esta rivalidad y las otras vías propuestas, véase Ana Rosa Suárez Argüello, «La Tehuantepec Railroad Company y la construcción de una vía interoceánica», en Rosario Rodríguez (coord.), *El Caribe. Intereses geopolíticos y dominación colonial*, Morelia, Universidad Michoacana, 2000, pp. 111-131 y Mónica Toussaint, «El canal de Nicaragua: de la misión especial de Seth L. Phelps a la firma del Tratado Frelinghuysen-Zavala, 1882-1885», en R. Rodríguez (coord.), op. cit., pp. 133-155.

² Para una relación detallada de todos estos proyectos, véase Richard Collin, *Theodore Roosevelt's Caribbean: The Panamá Canal, The Monroe Doctrine and the Latin America Context*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1990.

³ Alberto Leduc, *Colombia, Estados Unidos y el canal interoceánico de Panamá*, México, Compañía Editorial Católica, 1904, pp. 37-65.

⁴ Ernesto de Jesús Castillero, *Historia de la comunicación interoceánica y de su influencia en la formación y el desarrollo de la entidad nacional panameña*, Panamá, Imprenta Nacional, s. f., pp. 77-87.

de un acuerdo genérico con Gran Bretaña. Londres otorgó a Washington plena libertad de acción en el Caribe, Centroamérica y el Pacífico, a cambio de lo cual el Departamento de Estado respaldó la política de Londres en Extremo Oriente y se abstuvo de emprender cualquier acción contraria a los intereses británicos en el resto el mundo.

El primer producto de dicho acuerdo fue el levantamiento de las restricciones británicas que habían obstaculizado la construcción por los Estados Unidos de una vía interoceánica en Centroamérica. En noviembre de 1901, ambos países firmaban en Washington un nuevo acuerdo en sustitución del tratado Clayton-Bulwer. El Tratado Hay-Pauncefote facultaba a los Estados Unidos para construir y mantener bajo su control directo un canal, con la condición de que éste estuviera abierto al libre tránsito de todas las naciones, de acuerdo con lo estipulado en relación al canal de Suez por el Tratado de Constantinopla de 1888⁵.

Desaparecidos los obstáculos de carácter diplomático, el Legislativo estadounidense inició la discusión en torno a la conveniencia de terminar el canal iniciado por los franceses en el istmo de Panamá, cuyos derechos trataba de vender la Nueva Compañía del Canal, o bien construir otro a través de Nicaragua, donde un grupo de financieros estadounidenses había comprado una concesión para construir el paso. El gobierno colombiano, por su parte, no adoptó una actitud pasiva ante el interés norteamericano sino que, desde un principio, cabildeó para que la construcción del canal tuviera lugar en su territorio. Con este objeto envió a Washington a José Vicente de la Concha, quien llevaba instrucciones para conseguir que los legisladores norteamericanos se decidieran por la ruta de Panamá y, en caso positivo, negociar el pago a Colombia de 20.000.000 de dólares como condición del traspaso de los derechos de la Nueva Compañía al gobierno norteamericano⁶.

Tanto el Congreso como el Senado de los Estados Unidos se decidieron finalmente por la primera opción y, en junio de 1902, autorizaron a Theodor Roosevelt para adquirir la concesión francesa por 40.000.000 de dólares. La denominada Ley Spooner condicionaba dicha oferta a que el gobierno de Colombia cediera a perpetuidad una franja de seis millas de ancho en el Istmo de Panamá⁷.

⁵ R. Collin, *op. cit.*, pp. 54-55.

⁶ Álvaro Rebolledo, «Las dos rutas rivales: Nicaragua y Panamá», en Rodrigo Espino y Raúl Martínez (comps.), Panamá, México, Instituto Mora, Universidad de Guadalajara y Editorial Nueva Imagen, 1988, [col. *Textos de la historia de Centroamérica y el Caribe*], vol. II, pp. 104-115.

⁷ *Ibid.*, vol. II, p. 115.

El secretario de Estado, John Hay, inició de inmediato las negociaciones con el encargado de negocios colombiano, Tomás Herrán, quien había sustituido a Concha al frente de la legación en Washington. En enero de 1903 ambas partes firmaban el Tratado Hay-Herrán. Este tratado reducía las pretensiones iniciales del Legislativo estadounidense ya que contemplaba el arrendamiento –y no la venta– a los Estados Unidos de una zona de seis millas de anchura durante un periodo renovable de 100 años a cambio de 10.000.000 de dólares y de una renta anual de 250.000 dólares. El acuerdo firmado reconocía una especie de doble soberanía sobre la zona arrendada⁸.

El Senado estadounidense ratificó el Tratado Hay-Herrán en marzo de 1903. Sin embargo, el gobierno de Bogotá adoptó desde el principio una actitud vacilante. El Senado colombiano comenzó a discutir el Tratado en junio de ese mismo año pero, poco después, los debates se estancaron debido a la oposición de un importante sector de la cámara, encabezado por Miguel Antonio Caro⁹. La diplomacia estadounidense trató de desbloquear la situación enviando al gobierno de Bogotá un comunicado amenazante:

He recibido instrucciones de mi gobierno por cable, en el sentido de que el Gobierno de Colombia, según las apariencias, no aprecia la gravedad de la situación [,,]. Si Colombia ahora rechaza el Tratado e indebidamente retarda su ratificación, las relaciones amigables entre los dos países quedarán tan seriamente comprometidas que nuestro Congreso, en el próximo invierno, podría tomar pasos que todo amigo de Colombia sentiría con pena¹⁰.

Las amenazas nada veladas de Roosevelt tuvieron el efecto de incrementar las reticencias de una mayoría de los legisladores colombianos a ratificar el Tratado sin realizar previamente una serie de modificaciones relativas al mantenimiento de la soberanía colombiana sobre la zona del canal. La diplomacia estadounidense respondió con otro *memorandum*, en el que se señalaba que «se consideraría como una violación al pacto cualquier modificación a las condiciones estipuladas»¹¹. En este marco, el gobierno de Washington comenzó a plantearse la conveniencia de promover la secesión de Panamá de la República de Colombia.

⁸ *El proceso de negociación puede seguirse en Dwight Carroll Miner, The Fight for Panamá Route: the Story of the Spooner Act and the Hay-Herrán Treaty, Nueva York, Columbia University Press, 1940.*

⁹ *Sobre la posición del Congreso de Colombia, véase Harry Gayner, Lo que ignoramos del canal de Panamá, México, Costa-Amic Editores, 1988, pp. 51-53.*

¹⁰ *Ibid., p. 51.*

¹¹ *Ibid., p. 52.*

Particularismo e intereses regionales en Panamá

La sociedad y, especialmente, la élite panameñas habían conservado un fuerte sentimiento particularista tras su integración en la Gran Colombia. Las razones de dicho particularismo hay que buscarlas en el aislamiento geográfico del Istmo respecto al resto del país, que hacía necesario que las comunicaciones tuvieran lugar por mar, y en la existencia de una trayectoria histórica diferenciada durante la mayor parte del periodo colonial. Ello explica que un sector de las élites panameñas protagonizara efímeras intenciones separatistas en 1830, 1831 y 1840-1841¹².

La creación del Estado federal de Panamá en 1855, que se produjo con anterioridad a la reorganización federal del resto del país, vino a reconocer el carácter especial del Istmo de Panamá dentro de la República de Colombia, como no dejaba de admitir el jurista colombiano José María Samper.

Se imaginó, pues el Congreso de 1854, un acto legislativo adicional a la Constitución, que creaba el estado federal de Panamá, creación patentemente anómala, puesto que un estado federal iba a quedar haciendo parte integrante de una República Unitaria, y con instituciones notable y sustancialmente distintas de las que la Constitución [la Constitución colombiana de 1853, de carácter centralista] tenía establecidas para toda la Unión¹³.

Como en el resto del país, una vez el régimen federal fue extendido al mismo, las élites panameñas disfrutaron de una gran autonomía interna hasta el inicio de la llamada «Regeneración». Esta etapa marcó un punto de inflexión ya que la Constitución de 1886 suprimió la existencia de los estados federales, convertidos ahora en meros departamentos administrativos, y eliminó por completo la autonomía disfrutada desde mediados de siglo por Panamá.

La desaparición del Estado federal de Panamá fue mal recibida por el grupo dirigente panameño, el cual se vio progresivamente desplazado de los resortes del poder local por funcionarios enviados por Bogotá. Poco después, la quiebra de la Compañía Universal del Canal paralizó las obras de construcción de la vía interoceánica. Este hecho no sólo afectó a miles de trabajadores y pequeños comerciantes, sino que puso en peligro el futuro económico del Istmo. El descontento se incrementó aún más a conse-

¹² *Sobre estos movimientos, véase Catalino Arrocha, Historia de la independencia de Panamá, sus antecedentes y sus causas, Panamá, Editora Litho-Impresora de Panamá, 1973.*

¹³ *Álvaro Rebolledo, Reseña histórico-política de la comunicación interoceánica, San Francisco, s. e., 1930, p. 29.*