
Intereses estratégicos entre Estados Unidos y Panamá y tendencias de cooperación

Manuel Martí, Billy Morán,
Andrés Palma y Susan Kandel

Contenido

Siglas.....	2
Introducción	3
Relación histórica de Estados Unidos-Panamá	4
Evolución de la cooperación.....	8
Referencias	13

Siglas

ICIJ	Consortio Internacional de Periodistas de Investigación
ITSI Fund	Fondo Internacional para la Innovación y Seguridad Tecnológica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
TNCA	Triángulo Norte Centroamericano
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

Para entender la evolución de la relación diplomática y estratégica de Estados Unidos con Centroamérica y México es necesario combinar una lectura histórica de las relaciones diplomáticas con un análisis de la cooperación oficial, tanto económica como militar, de Estados Unidos con dichos países. El estudio de esta última revela, más allá de los discursos, donde se sitúan las prioridades estratégicas del país norteamericano en la región.

Aunque Panamá recibe montos de la cooperación mucho menores comparado a los países del Triángulo Norte Centroamericano (TNCA), desde su independencia el país ha jugado un papel importante en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, principalmente por el rol estratégico del Canal de Panamá para los intereses de las empresas estadounidenses, la estabilidad comercial del país y la consolidación de la hegemonía norteamericana en el continente. Más recientemente, Panamá también ha sido un socio estratégico en la lucha en contra del narcotráfico. La crisis migratoria presente, en donde también se ven involucrados actores ilícitos, vuelve a poner a Panamá en el foco de interés de Estados Unidos.

Relación histórica de Estados Unidos-Panamá

La estrecha relación entre Panamá y Estados Unidos se remonta a los orígenes del país centroamericano. En 1903 Estados Unidos apoyó la independencia del entonces departamento colombiano de Panamá, apoyo que respondía en gran medida al interés por construir en ese país un canal interoceánico bajo su control. Ese mismo año se firmó el tratado Hay-Bunau-Varilla que le otorgó en perpetuidad al gobierno de Estados Unidos “el uso, ocupación y control” de una franja de 16 km de ancho que se convertiría en el Canal de Panamá once años después. En 1904, Estados Unidos y Panamá también establecieron un acuerdo monetario, haciendo del dólar una moneda de curso legal en Panamá.

Si bien apoyó los impulsos nacionalistas panameños por buscar la independencia, una vez obtenido el control sobre la zona del canal, Estados Unidos procuró contar con gobiernos afines con menores aspiraciones de autonomía sobre el canal. Sin embargo, Estados Unidos fue aceptando concesiones a lo largo de los años con el tratado Hull-Alfaro de 1936, con el que renunciaba a poder realizar intervenciones militares en Panamá o con el tratado Remón-Eisenhower de 1955, que le permitían a Panamá cobrar impuestos a los empleados panameños del Canal.

A pesar de estas concesiones, las aspiraciones nacionalistas de los panameños persistían, en particular entre los estudiantes. Entre 1958 y 1968 se produjeron varios incidentes, entre ellos, uno de los más graves el 9 de enero 1964, reconocido ahora como el Día de los Mártires. A partir de un reclamo porque se respete la presencia de la bandera de Panamá en la zona del canal, un movimiento popular fue reprimido, causando la muerte de 22 panameños y cientos de heridos. El descontento popular con respecto a la presencia norteamericana en el país no encontraba eco en la clase política panameña de ese entonces y fue un clima propicio para el golpe de Estado que dio Omar Torrijos, un oficial del ejército panameño, quién estableció una dictadura militar en 1968 (Martín Martín & Boscán Carrasquero, 2023).

Este régimen fue apoyado por la población en la medida en que promovió diversas políticas sociales, tanto en el ámbito rural como urbano, y con un discurso nacionalista fuerte frente a Estados Unidos. Sin embargo, Torrijos también buscó asegurarle a Estados Unidos que

Panamá era un aliado estratégico, apoyando la política estadounidense en asuntos que no concernían directamente a Panamá. Después de años de negociación, Omar Torrijos consiguió la firma en 1977 del tratado Torrijos-Carter que restituía a Panamá la soberanía sobre la zona del canal y la administración. También previó otras medidas como el cierre de la escuela de las Américas abierta en 1946, de la cual egresó él mismo y que finalmente cerró en 1984 (Martín Martín & Boscán Carrasquero, 2023). El legado de Torrijos en Panamá reside también en las primeras leyes bancarias que transformaron a Panamá en un importante centro financiero internacional (Martín Martín & Boscán Carrasquero, 2023). Además, con el fin de asegurar la estabilidad del país, la nueva Constitución Nacional de 1972 otorgó a los pueblos indígenas el derecho a participar en el sistema político panameño y contempló la reserva de tierras necesarias para su bienestar económico (Herlihy, 1995).

Luego de la muerte de Omar Torrijos en 1981, el país pasa por un período de inestabilidad hasta que, en 1983, Manuel Noriega llega a la cabeza de la dictadura militar de Panamá. En un inicio fue un aliado de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y permitió actividades de la Contra nicaragüense en el territorio de Panamá. Sin embargo, las acusaciones de participar en actividades de narcotráfico en contra de Noriega, las sospechas de llevar a cabo fraude electoral y el cada vez menor apoyo popular hacia el presidente condujeron primero a la suspensión unilateral de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Panamá en 1987, y posteriormente a una intervención militar estadounidense directa en Panamá en 1989 para destituir a Noriega.

Con la sombra de la invasión estadounidense de 1989, Panamá tuvo que empezar a reconstruirse a partir de la década de los noventa con el nuevo gobierno de Guillermo Endara Galimany, quien habría ganado las elecciones en mayo de 1989, pero a quien Noriega no permitió asumir el poder. Este gobierno de transición se encontró con el reto no solo de lidiar con la crisis política, sino también el crecimiento del crimen organizado en el país -en un período en que proscibió la figura del ejército-, así como una pobreza generalizada entre la población, mientras intentaba manejar las negociaciones con las agrupaciones políticas que le llevaron al poder (Velásquez Rivera, 2021). En este contexto, los Estados Unidos promovieron una democratización del país.

En 1994 se realizaron elecciones que llevaron al poder a Ernesto Pérez Balladares, quién inició una serie de reformas neoliberales que, a través de venta de activos del Estado, privatizaciones de empresas y servicios, subastas y la firma de acuerdos comerciales -como la entrada de Panamá a la Organización Mundial del Comercio (OMC)-, pretendía sumar a Panamá plenamente a la economía mundial, y de cara al traspaso del Canal de Panamá a finales de 1999 (Velásquez Rivera, 2021). A pesar de la incidencia por parte de Estados

Unidos, los gobiernos panameños a partir de 1994 han mantenido una postura crítica sobre la injerencia estadounidense en el país y mantuvieron en firme la implementación del tratado Torrijos-Carter que, a partir del 31 de diciembre de 1999, le entregó el control total del canal a Panamá y estableció el retiro oficial de las tropas estadounidenses del país.

Entrado el siglo XXI, el rol de Panamá para los Estados Unidos varía. La región centroamericana y especialmente el país canalero son ahora más una zona de interés en términos de seguridad fronteriza, combate del crimen organizado y control de la migración irregular. Asimismo, comparte los mismos desafíos estructurales regionales que el resto de los países centroamericanos: pobreza, desigualdad y corrupción. Sin embargo, la localización panameña le sigue otorgando un interés más ligado a la importancia comercial y logística debido a la posesión del canal interoceánico frente a los vecinos centroamericanos.¹ Es decir, las autoridades panameñas del canal continúan otorgando un peso considerable a los Estados Unidos en su uso y defensa, a pesar de haber sido pactada una neutralidad permanente en el tránsito de naves por el mismo (República de Panamá & Estados Unidos de América, 1977; Sánchez Pérez, 2021).

La llegada de la democracia liberal a Panamá, con la continuidad de elecciones y el desarrollo de instituciones democráticas relativamente estables, no ha significado que haya una desconcentración del poder y una disminución de la opacidad en la toma de decisiones en los asuntos públicos.² Esta situación ha dado pie a que se señale al país debido a su modelo de administración, habiendo acusaciones rigurosas por corrupción, al punto de hablarse de una “captura del Estado”³ (Cárdenas & Robles Rivera, 2020).

Escándalos por corrupción han empañado las administraciones de los expresidentes Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan Carlos Varela (2014-2019). En 2016, una investigación del Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (en inglés, ICIJ), conocida como los “Panama Papers” filtró documentos que dejaban en evidencia cómo a través de un bufete panameño se realizaban gestiones que permitían el establecimiento de varias cuentas off-

¹ Estados Unidos tenía particular interés en la ampliación del canal de Panamá para dinamizar el comercio. La visita del presidente de Estados Unidos George Bush a Panamá en 2005 respaldó la decisión de ampliar el canal. Los trabajos iniciaron en 2006 y finalizaron en 2016.

² Así plantea la situación Edgar Velásquez Rivera: “Es común encontrar en los gobiernos civiles, después de la dictadura, la figura de los “Pactos de gobernabilidad” que no es otra cosa que las componendas entre las principales fuerzas políticas para el funcionamiento institucional a partir de la retribución por parte del poder ejecutivo de cargos burocráticos en todos los niveles de la administración pública”. Este tipo de clientelismo ha adquirido en Panamá una especie de status (*sic*) de política de Estado (Velásquez Rivera, 2021).

³ “La captura de Estado” se refiere a las ocasiones en que las funciones o normas del Estado son modificadas o planteadas precisamente para beneficiar o servir a intereses particulares (Cárdenas & Robles Rivera, 2020).

shore y empresas ficticias con fines fiscales o posibles esquemas de lavado de dinero, con el aval y complicidad de personas y grupos poderosos de la región latinoamericana. A pesar de que Estados Unidos reconoce que Panamá cuenta con casos de corrupción vinculados, entre otros, a esquemas de lavado de dinero y por el paso del narcotráfico por su territorio, esto no se ha traducido en sanciones hacia Panamá o sus gobernantes. Lejos de ello, Estados Unidos reconoce que es un país aliado clave en cuanto al combate de dichos problemas (Chacón & Congressional Research Service, 2024).

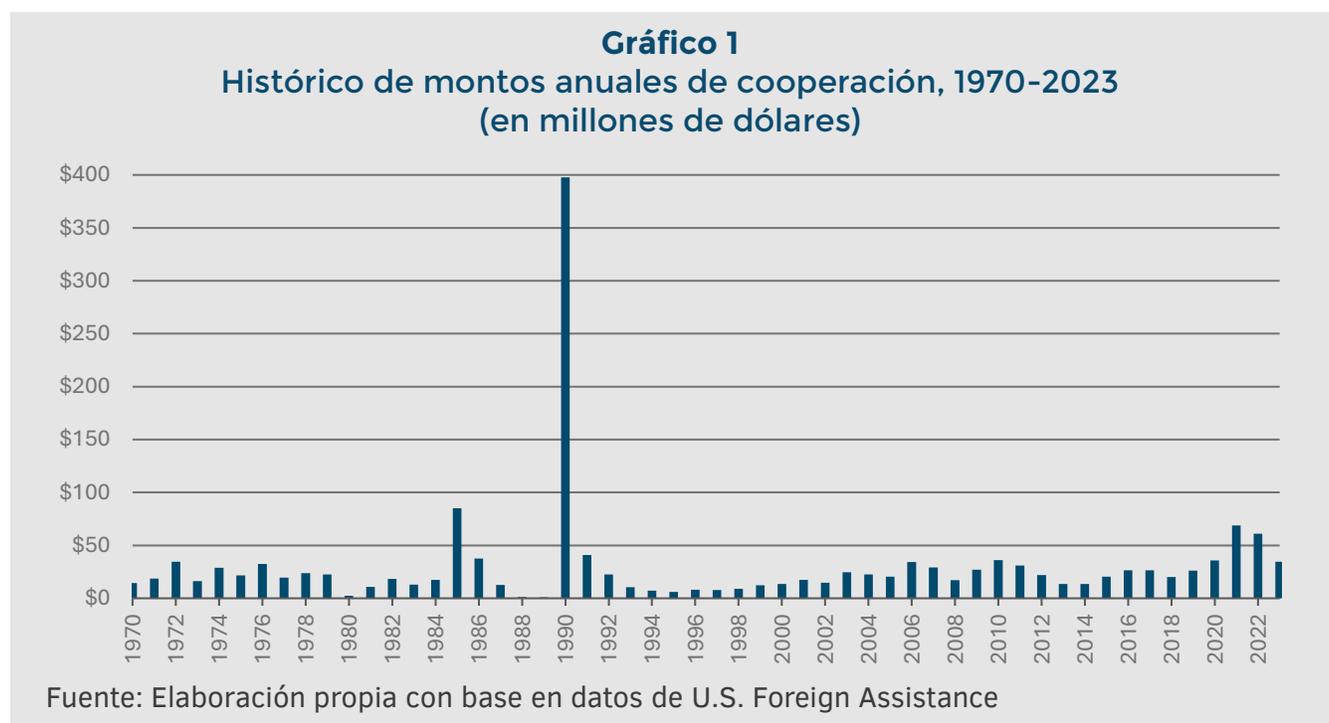
En ese sentido, la corrupción y el crimen organizado son una preocupación actual de Estados Unidos en Panamá. Pero lo es más todavía la migración irregular que tiene como destino el país norteamericano y pasa por el Tapón del Darién. Según estimaciones de Human Rights Watch, son cerca de 600,000 personas quienes han hecho la travesía a través de Panamá desde inicios del año 2022; mientras que cifras oficiales hablan de 520,085 sólo en el año 2023 (Chacón & Congressional Research Service, 2024; Human Rights Watch, 2023).

Estados Unidos debe también enfrentarse al reto de seguir siendo el principal socio comercial y político de Panamá ante la competencia que representa China, con quien Panamá inició relaciones diplomáticas en 2017. Entre ese mismo año y 2023 se firmaron 47 acuerdos en áreas como la economía y el comercio, el turismo, la marina mercante, la infraestructura, la cooperación para el desarrollo y la diplomacia con el gigante asiático. En su estrategia integrada de país, el Departamento de Estado de los Estados Unidos afirma que buscará “reafirmar los fuertes vínculos educativos, culturales, económicos y del sector de la salud con Panamá a través de una variedad de programas y eventos de Asuntos Públicos y Servicio Comercial Exterior, y reforzando y amplificando los lazos culturales e históricos compartidos”. Zelicovich y Yamin (2024) estudian cómo los Estados Unidos han buscado contrarrestar la influencia de China en Panamá a través de nuevos incentivos comerciales como la invitación a que Panamá forme parte del fondo internacional para la innovación y seguridad tecnológica (ITSI Fund, por sus siglas en inglés), que busca diversificar el ecosistema internacional de producción de semi conductores. En ese sentido, los Estados Unidos reconocen que China es un rival para sus intereses, por lo que, para un país históricamente cercano a Estados Unidos como Panamá, los incentivos para seguir fortaleciendo las relaciones y disuadir la alternativa china van encaminados en el sentido de promover nuevas inversiones y el intercambio comercial, así como de ayuda exterior.

A pesar de esta afirmación, como veremos adelante, la cooperación estadounidense en Panamá en los últimos años se centra sobre todo en temas de seguridad, lucha contra el narcotráfico y monitoreo de la situación migratoria (U.S. Mission Panama, 2023).

Evolución de la cooperación

La tendencia de cooperación de Estados Unidos en Panamá ha seguido una línea más o menos estable desde que inician los registros en 1970, por debajo de los US\$50 mil millones anuales. Esta tendencia se interrumpe en tres momentos: en 1985, 1990 y 2021-2022 (ver Gráfico 1).



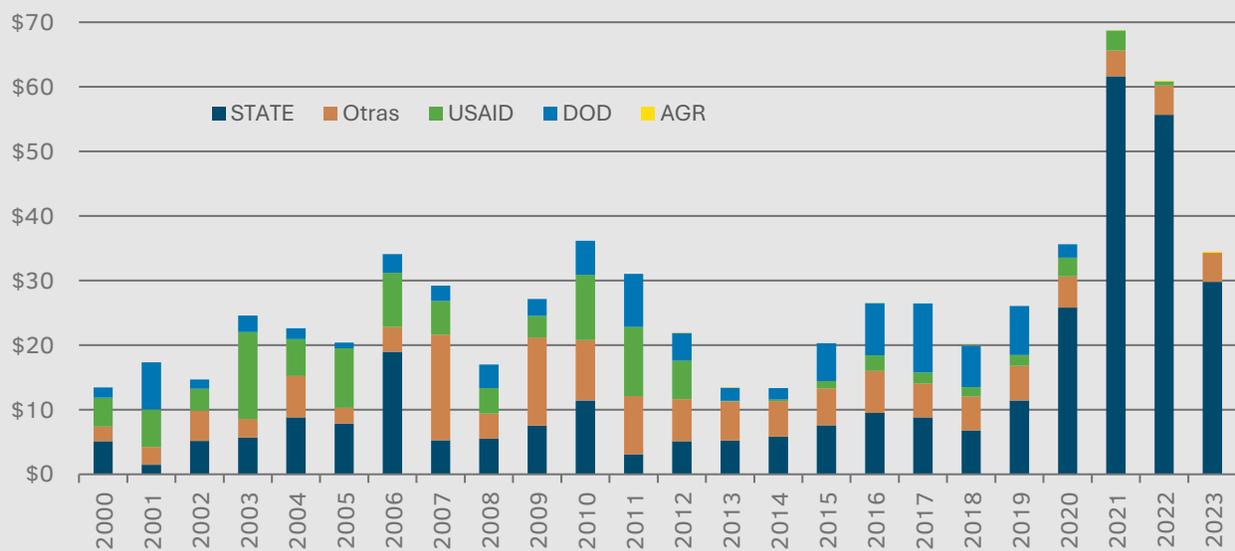
Como se observa en el Gráfico 1, este aumento en 1985 coincide con un período en el que Panamá negocia con el Banco Mundial un préstamo de Ajuste Estructural, y la USAID financia proyectos de análisis de políticas económicas de alto recorte. Además, se preveía que, tras las elecciones de 1984, el Estado panameño no estaría en condiciones de ejecutar proyectos, por lo que la USAID debería intervenir para continuar con los esfuerzos de interés para la agencia (USAID Annual Budget Submission FY 1985).

Posteriormente, con el deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Panamá a raíz de la crisis política interna del país canalero, los fondos destinados decrecieron progresivamente en los siguientes años, hasta que en 1987 se cortan las relaciones diplomáticas y USAID es

expulsada del país, y en 1989 se da la invasión estadounidense para deponer al general Manuel Noriega. Es al año siguiente que se observa el mayor flujo de fondos estadounidenses a Panamá, superando los US\$397 mil millones. Esto con el objetivo de reactivar las actividades de la agencia en el país, así como apoyar a las nuevas autoridades panameñas electas.

Este año, Panamá absorbió un cuarto (27.78%) de la cooperación destinada a la región centroamericana más México, hecho que llama la atención teniendo en cuenta que históricamente ha sido el país que menos fondos ha percibido de este grupo. Los proyectos, que en su mayoría eran relativos al área de “instituciones democráticas”, se fueron completando en los siguientes años. De esta forma, la USAID pasó de tener 20 proyectos activos durante el año fiscal 1992 a solamente 8 proyectos en 1995 (USAID Annual Budget Submission FY 1994).

Gráfico 2
Evolución de la Ayuda Exterior por Agencias 2000 - 2023
 (en miles de millones de dólares)



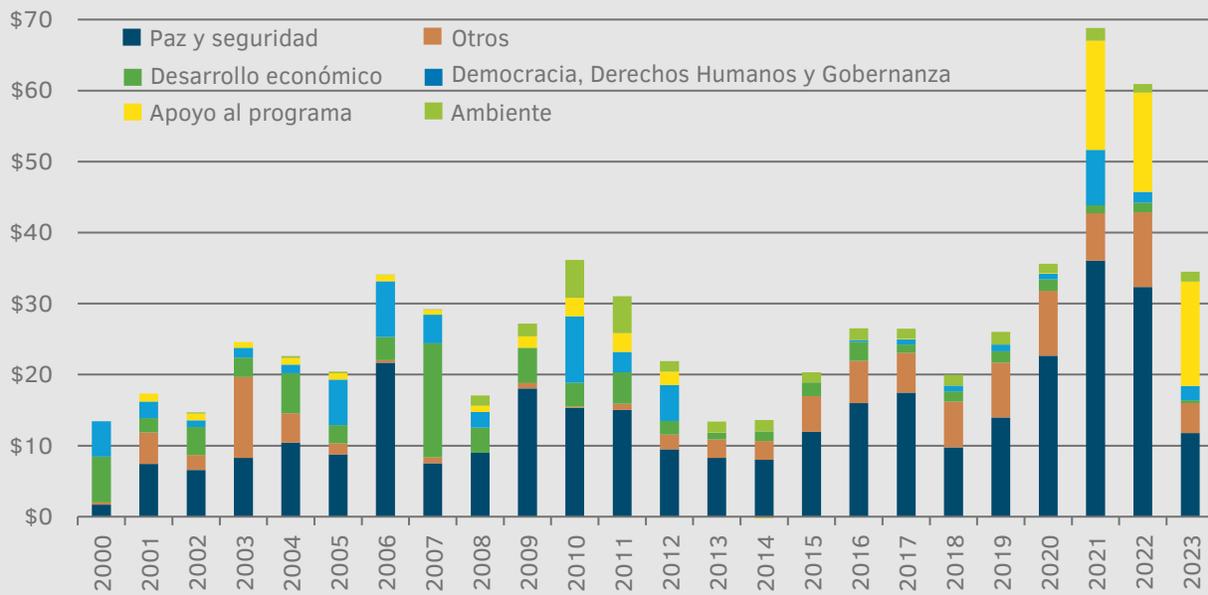
Fuente: Elaboración propia con base en datos de U.S. Foreign Assistance

Tras la intervención militar, el umbral de los US\$50 mil millones solo se supera de nuevo en el período entre 2021-2022, con más de US\$68 mil millones en el primer año señalado y casi US\$61 mil millones en el segundo. Durante estos dos años, es el Departamento de Estado la principal agencia estadounidense en proveer los fondos destinados al país, con un 75.3% de

dichos fondos destinados a las categorías de Paz y Seguridad (52.71%) y a Apoyo de Programa (22.59%), una categoría relacionada a los costos administrativos de la cooperación en el país.

Esto sugiere un cambio de prioridades desde los Estados Unidos con respecto a Panamá, de un enfoque en la cooperación económica para el desarrollo del país, liderado por USAID, a uno más preocupado por la seguridad, liderado cada vez más por el departamento de Estado: entre 1979 y 1999, el 94.23% de la cooperación se realizó en el marco de la categoría de Desarrollo Económico, mientras que entre 2000 y 2023, los fondos de dicha categoría se redujeron a un 11.67%. Al mismo tiempo, Paz y Seguridad pasó de un 4.43% a 49.97% entre los mismos años. En 2012, la USAID anunció el cierre de su oficina en Panamá, argumentando que el gobierno de ese país había alcanzado fuerte crecimiento económico y un compromiso con el desarrollo.

Gráfico 3
Evolución de Categorías de Asistencia 2000 - 2023
 (en miles de millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de U.S. Foreign Assistance

Los socios con los que los fondos son ejecutados en el país también experimentan una evolución en este último período. De ser el gobierno panameño el principal socio en las décadas previas al 2020, el período entre 2021-2022 ve un surgimiento en la ejecución de fondos con empresas privadas, quienes participan en la ejecución de un 50%. Referente a los

socios de implementación, llama la atención que, a partir del año 2000, la suma de ellos se puede catalogar como pertenecientes a la sociedad civil (ONG, Universidades e Institutos de Investigación y Organizaciones religiosas de carácter social), quienes apenas participaron en la ejecución de un 12% del total de los fondos destinados al país.

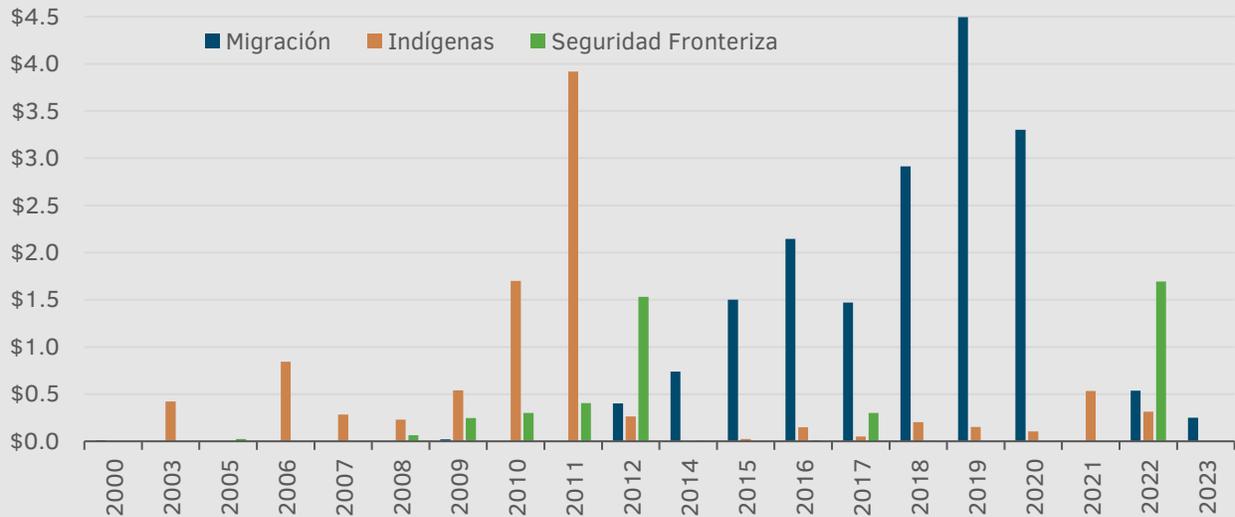
Al respecto de la población indígena de Panamá, que conforma alrededor del 17% de la población total, de acuerdo con el censo del año 2023, y teniendo en cuenta que Estados Unidos ha mantenido cierto acercamiento con poblaciones originarias desde la época de la independencia panameña, llama la atención que proyectos que incluyen un componente explícitamente dirigido a dichas comunidades, apenas aparecen en el registro a partir del 2003. En los siguientes 20 años únicamente 38 proyectos hacen referencia a estas poblaciones. Un 71% de estos proyectos fueron administrados por la Fundación Inter Americana. Con respecto a los socios implementadores, un 76% del total de proyectos para poblaciones indígenas se realizó junto a una ONG, un 18% con empresas privadas y únicamente un 5% con entidades gubernamentales.

Haciendo un acercamiento a la región del Darién en el este panameño, un 18% de los proyectos orientados a la población indígena hacen referencia específicamente a la población Emberá-Wounaan, mientras que un 11% lo hacen a la población Guna (7 y 4 proyectos, respectivamente). El resto de los proyectos (71%) se orientan, ya sea a poblaciones indígenas en general, o a otros pueblos indígenas panameños, como los Ngäbe o los Buglé.

Al incluir en el análisis otros componentes relevantes de los intereses estadounidenses en Panamá como la migración y la seguridad fronteriza, se puede apreciar cómo estas van eclipsando los proyectos con componente indígena a partir del 2010 (ver Gráfico 4).

Como se ha mencionado, la relación histórica de Panamá con Estados Unidos hoy día se ve desafiada por una China en crecimiento. La irrupción de China desde un punto de vista geopolítico también tiene expresiones en territorios, sectores económicos y recursos que previamente estaban más alejados de ese tipo de dinámicas. Por ejemplo, la llegada de intereses económicos chinos a Panamá se extiende también al sector forestal. Cada año más madera panameña entra a mercados asiáticos a través de China, y no siempre a través de canales lícitos, donde un contenedor de madera de Cocobolo puede llegar a costar US\$ 500,000 (Coriat, 2022). Pero no es el único caso de intereses internacionales llegando a los territorios panameños y sus comunidades. Desde recursos minerales necesarios para la transición verde hasta la construcción de infraestructura energética, la presión sobre los territorios continúa en aumento.

Gráfico 4
Evolución de la Ayuda Exterior por Agencias 2000 - 2023
 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de U.S. Foreign Assistance

A estas presiones se suma el surgimiento de la migración irregular posterior a la pandemia mundial por la COVID-19, un componente de interés central en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, quien se apoya en actores locales, como el SENAFRONT, o internacionales, como instancias multilaterales como la OIM, para abordar los flujos migratorios. De cualquier forma, se mantiene como denominador común la ausencia de los Pueblos Indígenas en los espacios de toma de decisión, cuyos territorios son los principales afectados y amenazados por estas dinámicas.

Referencias

- Cárdenas, J., & Robles Rivera, F. J. (2020). *Business elites in Panama: Sources of power and state capture* (Working Paper 12). UNRISD Occasional Paper - Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization. <https://www.econstor.eu/handle/10419/244381>
- Chacón, L., & Congressional Research Service (2024). *Panama: An Overview* (In Focus, p. 3). US Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov>
- Coriat, A. (2022, November 13). *El tráfico de cocobolo, un negocio millonario con fachada legal*. La Estrella de Panamá. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/trafico-cocobolo-negocio-millonario-fachada-EFLE481137>
- Herlihy, Peter H. (1995). *La revolución silenciosa de Panamá: Las tierras de comarca y los derechos indígenas*.
- Human Rights Watch (2023). *“Este infierno era mi única opción”: Abusos contra migrantes y solicitantes de asilo en el Tapón del Darién*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/report/2023/11/09/este-infierno-era-mi-unica-opcion/abusos-contra-migrantes-y-solicitantes-de-asilo>
- Mann, Carlos Guevara (2011). *National Security or Special Interests? US Support for the Panama Canal Expansion Programme*. *Global Society*, 25(2), 181-204. <https://doi.org/10.1080/13600826.2011.553529>
- Martín Martín, Rodrigo Matías, & Boscán Carrasquero, Guillermo Enrique. (2023). La puerta de Latinoamérica: Las relaciones de Panamá con Estados Unidos y China, oportunidades y desafíos. *UNISCI Journal*, 21(61), 243-265. <https://doi.org/10.31439/UNISCI-164>
- República de Panamá, & Estados Unidos de América (1977). *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá*. <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/10/acp-plan-ref>
- Sánchez Pérez, D. (2021). *Panamá un Estado inconcluso: Luchas sociales, régimen militar y restauración oligárquica. 1945-2019*. En R. J. Viales, *Laberintos y bifurcaciones: Historia inmediata de México y América Central, 1940-2020*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central. <https://obregon.cihac.fcs.ucr.ac.cr/handle/123456789/592>
- United States Department of State (2022). *Integrated Country Strategy*. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/11/ICS_WHA_Panama_Public-1.pdf

United States Mission Panama (2023, febrero 14). *Estados Unidos, Panamá y Colombia trazan hoja de ruta para atender migración irregular en el Darién*. Embajada de Estados Unidos en Panamá. <https://pa.usembassy.gov/es/estados-unidos-panama-y-colombia-trazan-hoja-de-ruta-para-atender-migracion-irregular-en-el-darien/>

Velásquez Rivera, E. (2021). *Historia comparada de la transición a la democracia en Nicaragua y Panamá* (1a ed.). Ediciones Ántropos.



prismaregional.org

