

# Panamá, un territorio en tres tiempos

## Panama, Three Ages of a Territory

---

**Guillermo Castro Herrera**

Fundación Ciudad del Saber

Building #104, Clayton, Ancón, P.O.

Box 0843-03081

Republica do Panamá

[loscasloz@gmail.com](mailto:loscasloz@gmail.com)

Recibido: 27 de julio de 2013

Aprobado: 30 de agosto de 2013

---

### **Resumen**

A lo largo de los últimos 500 años, el territorio del Istmo de Panamá ha conocido tres modalidades distintas de organización. Antes de la conquista europea, los principales grupos humanos en el Istmo se había establecido en corredores interoceánicos. Los europeos solo conservaron activo el corredor del río Chagres, bajo el control de la Corona, establecieron un corredor agroganadero a lo largo del litoral Pacífico central, y aislaron esta organización mediante fronteras interiores, generando una contradicción de largo plazo entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado. Hoy está en curso una tercera modalidad de organización, que recupera los viejos corredores originales y los vincula a una nueva carretera en el litoral Atlántico. Esto crea nuevos riesgos de destrucción de ecosistemas de bosque tropical húmedo, pero también abre nuevas posibilidades para una organización territorial adecuada al desarrollo sostenible del país.

### **Palabras clave**

organización territorial; corredores interoceánicos; fronteras interiores

### **Abstract**

During the past 500 years, the Isthmus of Panama has known three different modalities of territorial organization. Before the European conquest, the main human groups had settled several interoceanic corridors. The Europeans kept active just one, that of the Chagres river, under the control of the Crown, supported by an agrarian corridor along the Central Pacific, and isolated from the rest of the country by internal frontiers, so creating a long term contradiction between the natural organization of the territory, and the territorial organization of the economy and the Government. This is changing today through the recuperation of the original corridors, and the construction of a new highway along the Atlantic coast. This creates new risks of destruction for tropical rainforest ecosystems, but also opens new possibilities for imagining an organization of the territory better suited for the sustainable development of the country.

### **Keywords**

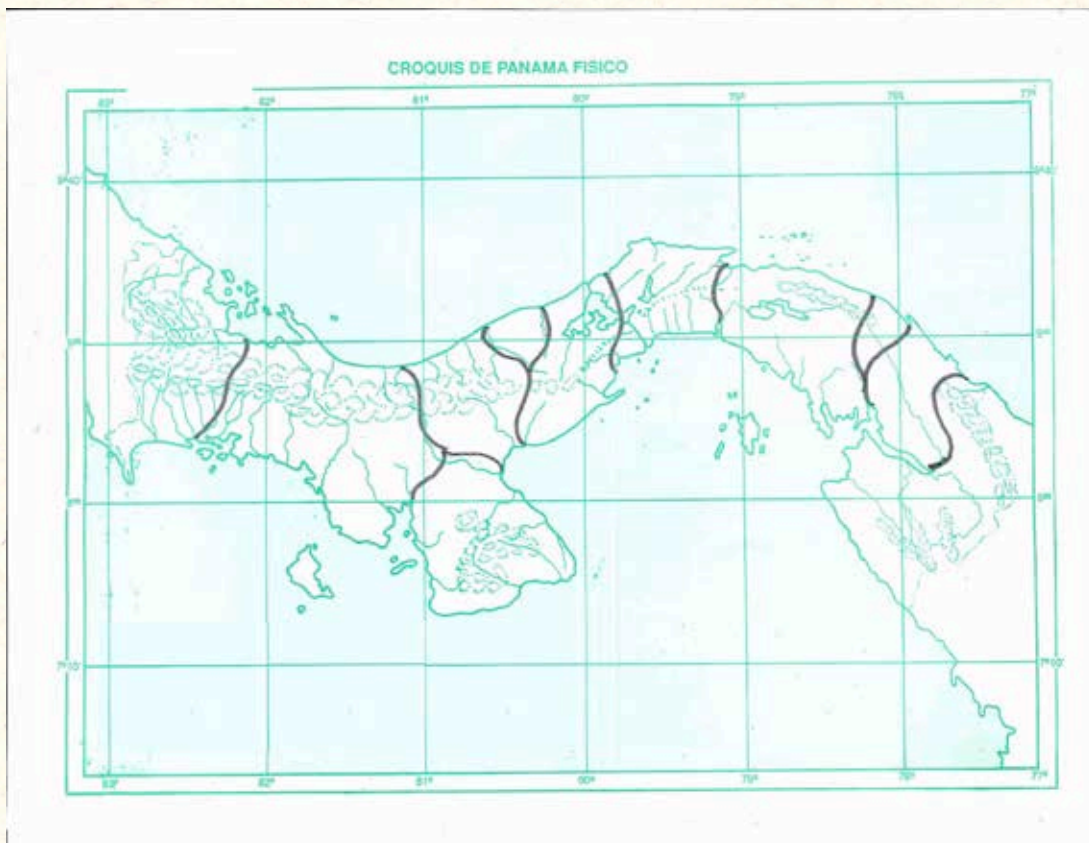
territorial organization; interoceanic corridors; internal frontiers

“Toda gran verdad política  
es una gran verdad natural”  
José Martí

La más compleja de las contradicciones que encara Panamá en su desarrollo – si éste ha de ser sostenible – es una de las menos visibles. Se trata de aquella que existe entre la organización natural del territorio del país, forjada a lo largo de unos seis millones de años, y la organización territorial del Estado y la economía, del siglo XVI acá. De entonces data, en efecto, el proceso que se inició con la destrucción por los conquistadores europeos de la previa organización territorial creada por las sociedades originarias, para dar paso a otra, regida por las necesidades de tránsito interoceánico asociadas al mercado mundial entonces naciente.

La organización territorial anterior a la Conquista, en efecto, constaba de una serie de corredores interoceánicos que aprovechaban la cercanía de las cabeceras de los principales ríos que fluían hacia el Atlántico y el Pacífico desde la cordillera central. En su desarrollo, esa organización dio lugar a la creación de comunidades interoceánicas, que no dejan de recordar a las aldeas verticales que, en el Perú anterior a la conquista, vinculaban entre sí los ecosistemas de la costa con los de la cordillera de los Andes, aprovechando el curso de los ríos que atraviesan el desierto litoral peruano.

Aquella organización cumplía - con eficacia visible en sus logros demográficos y culturales – un doble propósito. En el plano local, permitía el intercambio de bienes de consumo provenientes de medios tan diferentes como el bosque lluvioso tropical del litoral Atlántico, y las regiones de clima monzónico del Pacífico. Y más allá de eso, facilitaba el intercambio de bienes de alto valor por unidad de peso – como plumas de quetzal y oro labrado, por ejemplo – entre los mundos maya y chibcha.



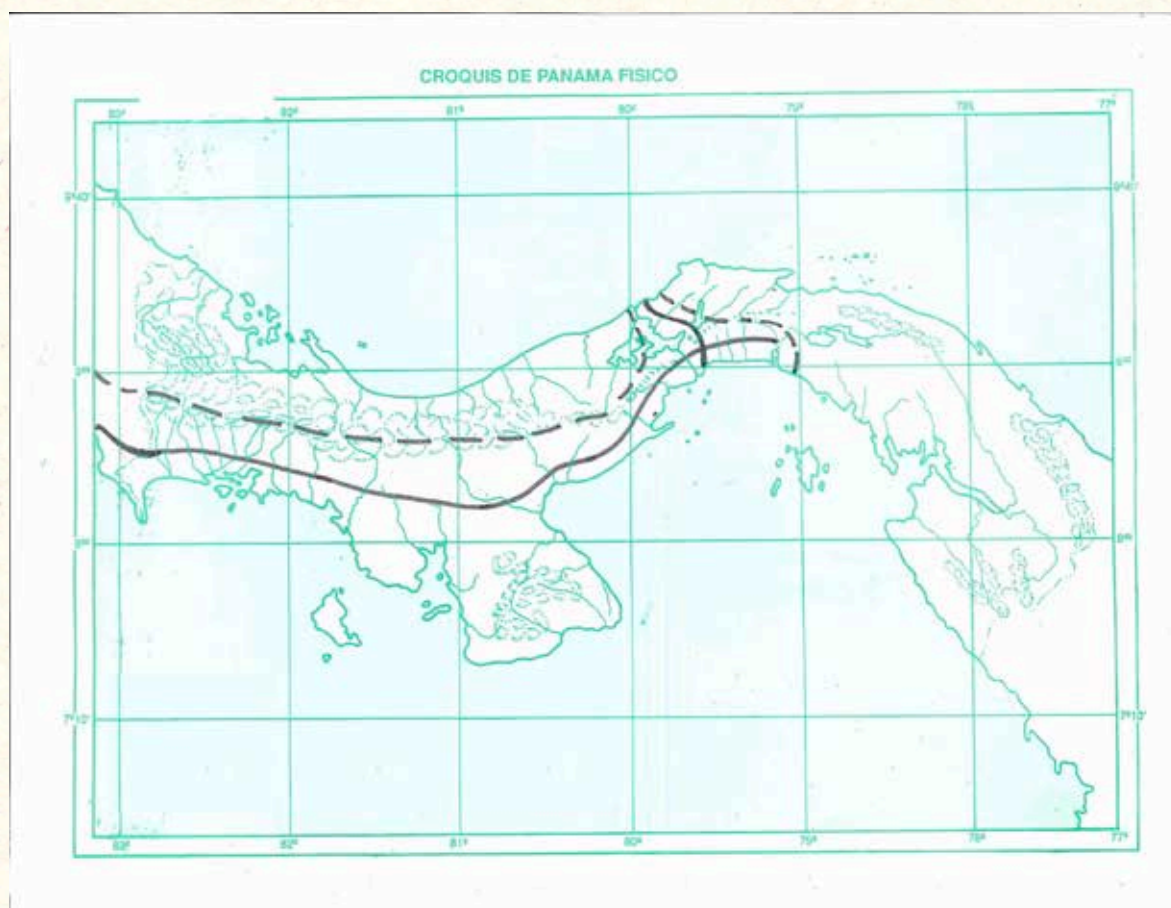
**Imagen 1.** Territorio AC, siglo XV: Principales rutas de tránsito interoceánico

La organización gestada a partir de la conquista del Istmo fue enteramente distinta. En lo esencial, tuvo tres características principales. Primero, concentró la actividad del tránsito en el corredor del valle del río Chagres. Segundo, estableció una frontera interior que aislaba el litoral Pacífico Occidental de sus vínculos con el Atlántico y con el Darién.<sup>1</sup> Y, por último, estableció en el litoral Pacífico un corredor agroganadero que corría (y corre) de desde el centro del Istmo en dirección Oeste, primero desde Chepo a Natá y, después, hasta Centro América.

Esa organización territorial pasó a sustentar aquella modalidad de tránsito interoceánico que el historiador Alfredo Castillero designó ya en 1973 con el término de “transitismo”, que entraña el control monopólico de la actividad por una potencia extranjera; la subordinación del resto del territorio y sus recursos a la protección y el sostenimiento de ese monopolio, y la preeminencia política y cultural del área así privilegiada. Corresponde, por tanto, al aprovechamiento de una circunstancia natural para

<sup>1</sup> Esto se vio favorecido, sin duda, por la catástrofe demográfica asociada a la conquista, que redujo en más del 90% la población previamente existente en el Istmo y desarticuló por completo la estructura social de las anteriores comunidades interoceánicas.

atender necesidades económicas y geopolíticas de un determinado período en la historia del mercado mundial, y dista mucho – en su forma como en su contenido – de ser el resultado de una “vocación de servicio” determinada por la posición geográfica del Istmo, como lo entiende - tan cómoda como mecánicamente - la cultura dominante en nuestro país.



**Imagen 2.** Territorio DC, siglos XVI – XX: La ruta del Chagres, el corredor agroganadero y las nuevas fronteras internas

El corredor así creado favoreció la expansión del ganado bovino, una especie nueva entonces en el Istmo, en las sabanas de la cuenca media de los principales ríos del Pacífico Occidental. Con ello, se vieron segmentadas de Este a Oeste - tanto en su organización para el uso humano, como en el reflejo de esa organización en la cultura de los habitantes del Istmo - regiones que hasta entonces habían sido estructuradas con una orientación de Sur a Norte.

Así, las sabanas de la cuenca media de los principales ríos pasaron a ser el segmento más valorado por una economía organizada en torno al ganado vacuno. Por su parte, los ecosistemas de la

cuenca baja – y en particular los manglares y las albinas, de tanto valor en las economías de los pueblos originales – pasaron a convertirse en regiones marginales, que a menudo servían de refugio a esclavos fugados y otros evadidos del orden colonial. Y la cuenca alta, por último, pasó a ser un área para el reasentamiento de indígenas forzados a abandonar las tierras más deseadas por los conquistadores, y para el pastoreo de rebaños durante la estación seca.

Vino a darse así el caso de que, habiendo sido la región litoral del Darién y el Pacífico central – en particular en sus zonas de ecosistema de manglar - un área de gran importancia económica y demográfica antes de la Conquista, los europeos no fundaron ningún asentamiento de importancia cercano al mar aparte de la ciudad de Panamá, como lo ha observado el geógrafo Omar Jaén Suárez. Las aldeas interoceánicas, así, fueron sustituidas por un cordón de pequeñas ciudades situadas en la cuenca media de los principales ríos, a una distancia equivalente a la que podía recorrer un rebaño guiado por vaqueros a caballo.

Este corredor agroganadero sirvió de soporte – y de límite – al desarrollo de una economía basada en la prestación de servicios de tránsito de mercancías, personas y capitales entre economías distantes por la ruta monopólica del Chagres, desde mediados del siglo XVI hasta fines del XX. En esa economía, el vínculo interoceánico pasó, de haber sido un medio para optimizar el aprovechamiento de los ecosistemas del Istmo por sus habitantes, a convertirse en otro para optimizar el funcionamiento del mercado mundial en beneficio de una metrópoli distante.

Esa nueva organización territorial de la economía se vio expresada, a su vez, en la organización territorial del Estado, y en la formación de las mentalidades y culturas subregionales correspondientes. Ahora, el vínculo entre el corredor interoceánico y las regiones del interior vino a reproducir el existente entre el Istmo como región periférica, y el mundo Noratlántico al que se subordinaba su función en el mercado mundial.

Esa organización alcanzó su forma más extrema con la construcción del Canal de Panamá por los Estados Unidos, dentro de una Zona interoceánica que pasó a convertirse en un enclave militar –

industrial de carácter colonial, administrado por el Gobierno de los Estados Unidos. Ese enclave tuvo dos consecuencias en la evolución del ordenamiento territorial transita cuyas consecuencias más trascendentes empiezan a emerger ahora. Por un lado, desarticuló el ordenamiento anterior y, por otro, exacerbó sus contradicciones al punto en que lo llevó a su agotamiento, hoy en curso.

El enclave canalero, en efecto, además de aislar a la Capital del resto del país, bloqueó la posibilidad de que la ciudad más importante del país se expandiera sobre su entorno en forma de medialuna. Así, la Capital debió crecer a lo largo del litoral mediante la segmentación de cuencas aledañas. En consecuencia, a comienzos del siglo XXI, la ciudad de Panamá abarca siete cuencas, con los sectores de mayores ingresos en la zona litoral; el comercio y las capas medias en las cuencas medias, y los sectores populares en la parte alta y en los extremos Este y Oeste de ese conjunto.

La región central de esta formación, a su vez, depende en una medida cada vez mayor del subsidio energético de sus regiones periféricas internas. Importa su energía eléctrica, sus alimentos y la fuerza de trabajo menos calificada que demanda su economía desde las regiones rurales situadas al Este y el Oeste, a las que no retribuye con una parte equivalente de la riqueza que ese subsidio contribuye a generar, y contribuye así a hacer insostenible el desarrollo del conjunto.

Todo esto ha generado ya – en la Capital como en el interior – un problema de gestión territorial que resulta insoluble en sus términos de origen. La segmentación social y económica de las cuencas, en efecto, concentra el poder en los segmentos de mayores ingresos – el litoral, en la Capital; la cuenca media de los principales ríos, en el interior -, al tiempo que la organización territorial del Estado lo hace en los segmentos de mayor peso demográfico y electoral.

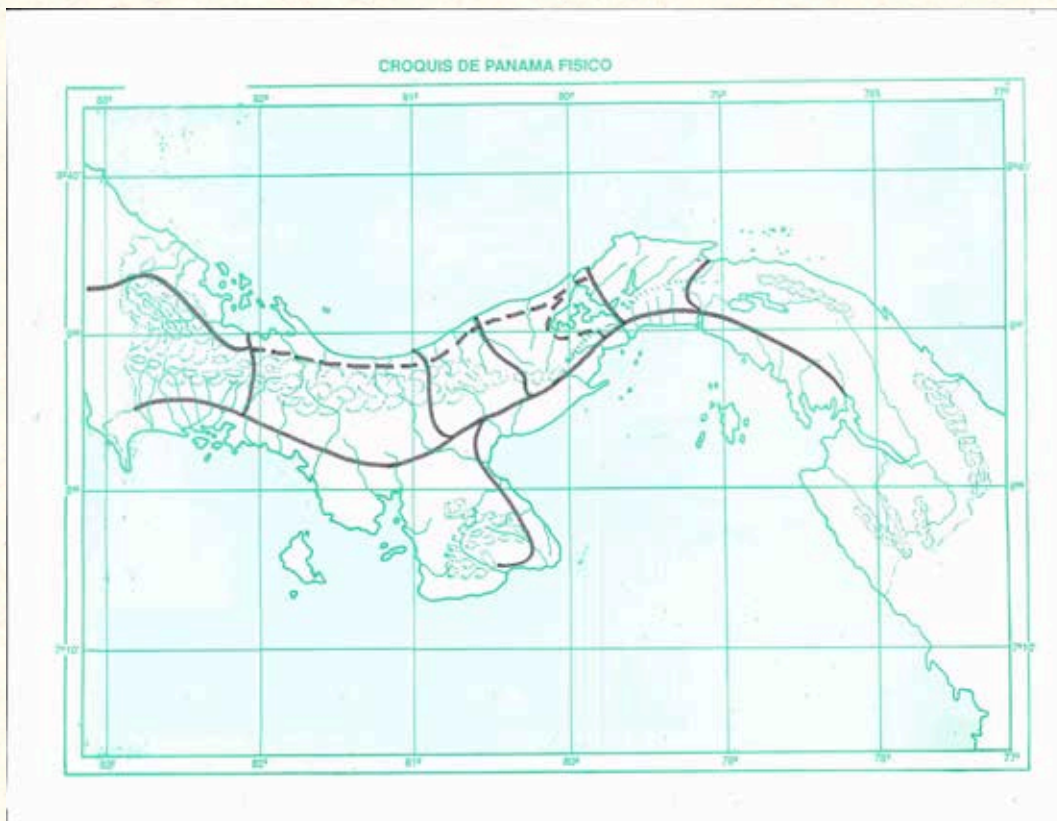
En esta circunstancia, la posibilidad de una gestión integrada del territorio se hace imposible, pues la gestión realmente existente opera a favor de los segmentos en los que se concentra el poder económico, social y político. Nada vincula entre sí, en términos prácticos, a quienes habitan una misma cuenca, forzando a cada uno a encarar sus problemas en aislamiento respecto a – cuando no en

confrontación con – aquellos otros con quienes comparte la misma unidad básica de organización natural del territorio.

Las contradicciones inherentes a este ordenamiento del territorio empezaron a acentuarse a partir de la década de 1940, cuando la apertura del mercado del enclave canalero a la producción agropecuaria panameña, y la migración constante del interior del país a la Capital, fomentaron una demanda de alimentos que se tradujo en el fomento del agronegocio, la concentración de la propiedad del suelo y la migración campesina a las regiones que desde el siglo XVI habían sido aisladas por la frontera interior del ordenamiento territorial transitista. Así, a mediados de la década de 1960 estaban en curso procesos de colonización campesina en el Darién y la vertiente Atlántica del Istmo desde el Pacífico Central y Occidental. En una importante medida, esa colonización interior, que no ha cesado desde entonces, operó – y siguen haciéndolo – a lo largo de los viejos corredores interoceánicos anteriores a la conquista, que nunca dejaron de ser utilizados por la población campesina.

Al iniciarse el siglo XXI, la integración del Canal a la economía interna del país aceleró el despliegue de la crisis del ordenamiento territorial transitista. De esa crisis empieza a emerger una nueva organización territorial, que por un lado incorpora el legado de la existente antes de la conquista y, por otro, potencia en nuevos términos los aportes y problemas de la dominante entre los siglos XVI y XX.

Si de fechas y acontecimientos se trata, el tercer tiempo de nuestra organización territorial se inicia con las primeras iniciativas estatales de ordenamiento y apoyo a la colonización campesina en la región de Coclesito, y la construcción del oleoducto interoceánico de Puerto Armuelles a Rambala, asociado a la de la carretera que va de Chiriquí a Bocas del Toro, ambos en la década de 1970. A ello siguieron la construcción de la carretera que va de Chepo a Cartí, en Guna Yala; el mejoramiento de la vía que va de Penonomé a la cuenca del río Coclé del Norte - asociada a la explotación minera en Petaquilla, y al desarrollo de nuevas explotaciones agropecuarias en esa región -, y la reactivación de la vieja ruta de Santa Fe a Calovébora, en la provincia de Veraguas.



**Imagen 3.** Siglo XXI, territorio en transición: La recuperación de las viejas rutas de tránsito interoceánico y los desarrollos viales en curso en el Atlántico y el lago Gatún

Ese proceso de transformación ha entrado en una fase superior y más compleja a partir de dos factores. El primero y más visible consiste en la formación de una plataforma de servicios globales, que potencia el viejo corredor interoceánico, generando un proceso de conurbación en dos direcciones: de Norte a Sur, vinculando de manera cada vez más estrecha a los Distritos de Panamá, San Miguelito y Colón; y de Este a Oeste, en el litoral Pacífico, vinculado a los Distritos de La Chorrera, Arraiján y Panamá. El conjunto resultante vincula en un mismo sistema urbano, de hecho, a las tres principales ciudades del país, y a cerca de la mitad de la población panameña.

El segundo factor consiste en la construcción de un tercer puente sobre el Canal de Panamá, ahora en su sector Atlántico. Se trata de una inversión de cuya importancia para el futuro de Panamá aún no hemos empezado a valorar. En efecto, ese puente inaugura una fase enteramente nueva en el proceso de creación de una nueva organización territorial de la economía panameña, mediante la incorporación de lo que va de Colón a Costa Rica – como en lo que va de Colón a La Chorrera, a lo largo de la ribera Occidental del lago Gatún – a la nueva economía que emerge en el país.



En el primer caso, la carretera que eventualmente se construya a lo largo del litoral Atlántico Occidental vinculará entre sí los corredores hacia el Pacífico que ya creados – como el de Gualaca – Rambala, en Chiriquí -, como los de Petaquilla – Penonomé, en Coclé, y de Calovébora – Santiago en Veraguas, y facilitará la exportación de bienes desde la Zona Libre de Colón hacia Centro América. Por su parte, el vínculo terrestre entre la cuenca del Río Indio y La Chorrera, además de facilitar el transporte de personas y mercancías desde y hacia Colón, estimulará la explotación agropecuaria de las tierras de la ribera Occidental del lago Gatún, y obligará a plantear en un nuevo nivel de complejidad los problemas de la gestión ambiental de la Cuenca del Canal.

El resultado integra, de manera singular, la vieja trama anterior a la Conquista con la réplica, en el litoral Atlántico, de un corredor de servicios comerciales y actividades de minería, agricultura y turismo, que replica – en las condiciones del siglo XXI – las funciones que cumpliera entre en XIV y el XX el viejo corredor agroganadero del Pacífico. Y con ello, además, abre nuevas posibilidades – en ambos litorales – para que el Istmo recupere, además, su función de 12 mil años como vínculo terrestre entre las comunidades humanas de Centro y Sur América. Aun así, las formas en que esa réplica del pasado ocurra podrán ser muy destructivas, si se limitan a prolongar la gestión territorial transitista, o podrán ofrecer nuevas opciones de desarrollo al país, si son encaradas como una oportunidad para trascender la organización transitista del tránsito.

En el primer caso, cabrá esperar una transformación devastadora del patrimonio natural en capital natural, en términos que podrán ir desde la destrucción de los bosques restantes del Corredor Biológico del Atlántico Mesoamericano, hasta la concentración masiva de la propiedad en las zonas litorales de interés para el turismo de alto costo, el embalse de los ríos más importantes para exportar agua y energía hacia la región central, y el fomento de la minería a cielo abierto. La segunda opción está aún pendiente de exploración y debate, pero pasará sin duda por el fomento de la extraordinaria riqueza del Atlántico panameño en materia de agua y biodiversidad, mediante el fomento del desarrollo sostenible a través del desarrollo humano de sus poblaciones, que hoy se cuentan entre las más pobres del país.

### **El transitismo contra el tránsito...**

En perspectiva, las transformaciones en curso en el país a partir de la integración del Canal a la economía interna han potenciado ya el desarrollo de dos contradicciones que tendrán una importancia cada vez mayor en el futuro de Panamá. La primera enfrenta entre sí a la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y del Estado, inherentes al viejo transitismo. La segunda, a su vez, opone a la organización territorial del Estado a la de la economía, como ya es visible en los problemas planteados por la gestión sostenible de una Cuenca del Canal fragmentada en dos provincias, once distritos y unos cuarenta corregimientos, muchos de los cuales incluyen además tierras ubicadas fuera de esa cuenca.

Esta segunda contradicción será decisiva para la solución de la primera. En el mundo del siglo XXI, signado por las amenazas y las oportunidades que presenta a la Humanidad la crisis ambiental global, serán cada vez mayores las fuerzas que estimulen formas de organización territorial que vinculen de manera virtuosa la organización natural del territorio – cuya unidad fundamental está constituida por las cuencas hidrográficas -, y la organización de las regiones económicas en ese mismo territorio.

En Panamá, esto se traduce en la necesidad de vincular entre sí - de un modo que sea innovador por lo sostenible que llegue a ser -, las 52 cuencas y las cinco regiones hídricas en que se organiza el territorio físico del país, y la nueva organización territorial de la economía y la vida social que emergen de la nueva fase de desarrollo que se va desplegando en el siglo XXI. La soberanía finalmente conquistada mediante el Tratado Torrijos – Carter, en efecto, nos permite – por primera vez en nuestra historia – asumir por entero la responsabilidad por la gestión de nuestro propio territorio.

Hasta ahora, eso se ha traducido en una expansión incesante de las ventajas del tránsito y de los males del transitismo, al punto en que la persistencia de este último – en sus formas de organización social y política, su divorcio de las necesidades del conjunto mayor del territorio, su cultura centrada en la especulación y las ganancias inmediatas - empieza a conformar, ya, una amenaza para el desarrollo sostenible del tránsito interoceánico y la comunicación entre Centro y Sur América a través del Istmo de

Panamá. El transitismo, en efecto, ha entrado en contradicción con el tránsito, y esta contradicción se ha convertido ya en el principal problema a encarar en la gestión territorial para el desarrollo sostenible en Panamá.

Por un tiempo, sin duda, el proceso de reorganización territorial en curso podrá operar sobre la estructura territorial del Estado transitista. Sin embargo, la contradicción entre esta estructura y la de organización territorial de la economía tenderá inevitablemente a incrementarse, dificultando y encareciendo la gestión tanto de la plataforma de servicios globales como de la del mercado de servicios ambientales, y lesionando la competitividad de ambos. Por lo mismo, la dinámica misma de nuestro desarrollo nos obliga a encarar el problema medular de sus sostenibilidad: el de que, siendo sociales – y por tanto históricas - nuestras relaciones con la naturaleza en el territorio que habitamos, si deseamos organizarlas de una manera distinta, tendremos que crear una sociedad diferente.

El gran desafío que encaran hoy las relaciones de los panameños entre sí y con el mundo consiste ya en definir y establecer una relación tan armónica como sea posible entre la estructura natural del territorio, las estructuras territoriales del Estado y la economía, y la vida social y política de los habitantes del Istmo. El punto de partida en este proceso tendrá que ser, por necesidad, la estructura natural del territorio, con sus 52 cuencas y sus cinco regiones hídricas. Eso no puede ser cambiado. Lo demás debe adaptarse a ello, haciendo de la gestión de las cuencas por quienes viven, trabajan y sueñan en ellas – y desde ellas - la base de la convivencia social y del buen vivir de los panameños.

Ciudad del Saber, Panamá, abril – julio de 2013