

III

LAS REGIONES ACTIVAS DE PANAMA

1. INTRODUCCION.

Se han reconocido, de costumbre, en el Istmo de Panamá, diversas áreas de su territorio que presentan una neta originalidad regional. La división tradicional entre regiones altas o de montañas, bajas o de la costa y la región de las rutas transístmicas ha servido de base a unidades descriptivas que si bien es cierto daban cuenta de ciertas realidades climáticas y de relieve en los trópicos, ignoraban hechos esenciales de la ocupación humana y de la explotación de los recursos. Junto a éstas regiones, cuya definición se inspira sobre todo en criterios del paisaje natural, nos parece más conveniente describir, más allá de la diversidad local y aprovechando para su delimitación (y la definición de sus características fundamentales con base a datos estadísticos) las fronteras administrativas provinciales, cinco regiones activas: el Darién, Bocas del Toro, la Región de Chiriquí, la Región Central y la Región Metropolitana con su enclave anómalo, la Zona del Canal de Panamá*.

(*) La realidad jurisdiccional de la Zona del Canal de Panamá cesó el 1o. de Octubre de 1979 cuando se integró plenamente al resto de la República.

¿Por qué llamarlas regiones activas? ¿Cómo podemos incluir en el mismo grupo a casos extremos como los del Darión y de la Región Metropolitana? Precisamente, todas las regiones mencionadas se encuentran, sin duda alguna, estructuradas muy desigualmente, según los modos y la intensidad de la organización de su espacio interno y la especificidad de sus economías y de su poblamiento regional. Esta graduación en su actividad, tanto en el vigor de sus estructuras funcionales como en la virtualidad del desarrollo de la polarización de sus centros nodales, es un criterio que ofrece, más allá de la dicotomía regional mayor, Región Metropolitana-Resto del territorio nacional, elementos de interés para la distinción y descripción de realidades regionales diferenciadas. Entre ellas, comencemos por la más vieja región histórica, abandonada en nuestros días y que demuestra el más débil grado en la definición de región activa: El Darién.

2. EL DARIEN.

Durante toda la época colonial, el Este del Istmo de Panamá fue organizado como una vasta gobernación militar, el Darién, que se conformó así en una verdadera región histórica, de difícil acceso.

Se trata de una región doble, con dos vertientes muy desiguales: una, muy estrecha, la del Océano Atlántico, y, otra, mucho más amplia, la del Océano Pacífico, separadas por una cordillera del sistema andino de 300 kilómetros por una altitud de 800 a 1,500 metros. En la vertiente del Pacífico encontramos una amplia depresión central plana, ocupada por las cuencas fluviales de dos grandes ríos tropicales, los mayores del país, el Tuira y el Chucunaque, que desaguan en el golfo de San Miguel, primer lugar en donde Balboa llegó, en el siglo XVI, al Mar del Sur. Esta depresión central, delimita-

da por dos arcos montañosos al norte y al sur, cubierta por una pluviselva tropical de tipo amazónico, ocupa el 22^o/o del territorio nacional aunque sólo contenga el 1.6^o/o de la población de Panamá.

El espacio de esta amazonía panameña se organiza mediante la red fluvial, único medio de comunicación viable hasta la construcción, reciente, de una red de pequeñas pistas de aterrizaje para avionetas, que ponen en contacto los puntos de habitat concentrado, situados en las márgenes de los ríos en donde residen los tres grupos humanos que se disputan su territorio. El grupo de amerindios, formado casi en su totalidad por indígenas de lengua chocoe originarios del Atrato colombiano y que viven bajo régimen tribal, totaliza el 41^o/o de los 22 mil habitantes censados en 1970. Una población de negros y mulatos de origen colonial, el llamado darienita, suma el 52^o/o de la población y el 7^o/o restante, está compuesto por campesinos inmigrantes de las distantes provincias centrales.

El Darién es, sin ninguna duda, una región esencialmente rural, con la más alta proporción, en el país, de la población activa dedicada a actividades agrícolas que alcanza 82^o/o y la más baja tasa de urbanización de sólo 8^o/o. Región casi virgen puesto que a pesar de que el 28^o/o de sus tierras puedan ser consideradas como superficie agrícola útil por la capacidad agrológica de sus suelos, sólo 1.6^o/o de su territorio se encuentra realmente bajo explotación. Y, sobre todo, bajo explotación muy extensiva. Los rendimientos por hectárea de arroz y maíz se cuentan entre los más bajos del país, con cerca de 16 qq. y 20 qq. respectivamente, siendo la densidad ganadera de sólo 0.8 reses por hectárea de pastos. El cultivo del plátano en la vega aluvial, la pesca y la caza además del trabajo en la extracción de maderas para la construcción, completan el abanico de actividades de la pobla-

ción. El agricultor del Darién es, de lejos, el de menor productividad en el país. De tal forma, el ingreso per cápita del Darién, de 145 balboas en 1970, resulta el más reducido de la República de Panamá.

El Darién es una región con ciertas posibilidades hidro-eléctricas, mineras y agrícolas inexploradas por los defectos de las comunicaciones. El "tapón del Darién", como se ha dado en llamar al último tramo que falta para unir por carretera a las dos Américas, está a punto de ser resuelto avanzando desde hace un año la costosa carretera por 300 kilómetros de selva e inmensos pantanos hasta la frontera con Colombia. Se estima que dentro de dos años, cuando el primer automóvil pueda llegar fácilmente al corazón del Darién, se abrirá una nueva etapa para el desarrollo y la integración física de la provincia al resto del país. Sin embargo la región ya ha comenzado a cambiar con la llegada, desde hace unos quince años, de pioneros de las provincias centrales para abrir el más vigoroso frente de colonización rural actual. Estos campesinos llevan, entre sus bagajes, sus técnicas de cultivo y de cría de la región de sabana y están iniciando una lenta transformación de la selva del Darién en un espacio de sabanas antropógenas, dedicadas a la cría ganadera extensiva.

Durante los últimos diez años, a pesar de la inmigración de campesinos de las provincias centrales y de colombianos del Chocó, la población de la provincia del Darién aumenta poco pasando de 22.685 habitantes en 1970 a sólo 26.497 en 1980, gracias a una tasa de crecimiento anual (1.56%) muy inferior al promedio nacional (2.5%). No obstante, se registra un cierto mejoramiento de las condiciones sociales de salud y educación y también de las técnicas agrarias de manera que la productividad se ha elevado, en el año agrícola de 1978-1979, a 26 qq. de arroz y a 17 qq. de maíz por hectárea respectivamente. El Darién, con sólo 1.5 habitantes por Km²

continúa siendo el mayor vacío demográfico y la más amplia reserva territorial de la República.

Este es, a grandes rasgos, el Darién meridional, muy diferente del Darién septentrional, es decir, la estrecha vertiente Caribe del arco montañoso del Norte y el Archipiélago de Las Mulatas o San Blas que se desarrolla, durante 200 kilómetros, desde las cercanías del histórico sitio de Nombre de Dios hasta el Golfo de Urabá en Colombia. Se trata de un archipiélago de formaciones de coral con centenares de islas minúsculas y chatas no mayores de cinco hectáreas, que sobresalen apenas unas decenas de centímetros sobre las aguas del Caribe, cubiertas por plantaciones de cocoteros. Casi toda la población, 28 mil habitantes, es de indios cunas que viven aún, en su mayor parte, bajo régimen tribal en un habitat concentrado sobre las islas. Los cunas se especializan en la producción de copra para aceites, en la caza de tortugas y la pesca litoral y realizan un activo comercio, en el cual no se excluye a menudo el contrabando, con la costa colombiana hasta Cartagena. Además, muchos hombres se han especializado en la prestación de servicios personales en Panamá, Colón y la Zona del Canal de Panamá y como marinos de buques mercantes. Hasta una época reciente se llegó a un estado de equilibrio que está dislocándose rápidamente bajo el efecto de la introducción de innovaciones en el campo de la medicina que ha hecho aumentar la tasa de crecimiento natural. En las islas sobrepobladas de los cunas, las estructuras comunitarias tradicionales están siendo quebradas y con la pronta introducción del turismo en gran escala prevista en los próximos años, las economías tradicionales también sufrirán un golpe del que posiblemente resulten cambios fundamentales en la región.

La dinámica demográfica de la región es moderada pasando, la Comarca de San Blas, de 24.681 habitantes en 1970 a 28.567 en 1980, en su inmensa mayoría de lengua cuna. Aún así, las densidades son relativamente modestas con

8.9 habitantes por Km², aunque la mayoría de la población se encuentre concentrada en pequeñas islas y gane la tierra firme cotidianamente para dedicarse a la caza y la agricultura de cocoteros (arboricultura) y de subsistencia (maíz). Recientemente se han mejorado mucho las condiciones sociales en las principales islas mediante la instalación de acueductos, luz eléctrica y dispensarios de salud.

Pero al otro extremo del país, y bañada también por las aguas del Caribe, se presenta otra región periférica y selvática, en donde la introducción de innovaciones en el campo de la economía agrícola desde hace ya casi un siglo ha transformado el paisaje geográfico y creado otros problemas de ocupación humana y de organización del espacio nacional.

3. BOCAS DEL TORO.

Amplia provincia de casi 9 mil kilómetros cuadrados entre la cordillera central y la laguna de Chiriquí, ocupada en 1980 por 53 mil habitantes concentrados, en su mayor parte, en algunas islas de la laguna y en una estrecha faja de tierras aluviales de 30 kilómetros de longitud por 20 de ancho entre Almirante y la frontera con Costa Rica. Es en esta área en donde se encuentran la mayor parte de los 1.500 kilómetros cuadrados de superficie agrícola útil de la provincia y en particular las 15 mil hectáreas de aluviones reciente dedicados, casi por entero, al cultivo del banano. El resto del territorio, tapizado por suelos rojos arcillosos o de montaña y cubierto por un bosque tropical húmedo, está poblado por indígenas guaymés que suman el 31% del total provincial y que se dedican a una agricultura tradicional de pobres rendimientos.

Entre 1970 y 1980, Bocas del Toro se ha revelado la región con mayor dinamismo demográfico fuera de la región metropolitana, a causa, en gran parte, de la inmigración de

chiricanos. Así, su población pasa de 43.531 habitantes a 53.579 entre las dos fechas, gracias a una tasa de crecimiento anual (2.10^o/o) muy cercana al promedio nacional. Las densidades alcanzan ya la cifra de 6 habitantes por Km². A pesar de ello, la agricultura tradicional demuestra su renuencia al cambio, hecho revelado por unos rendimientos muy modestos, de sólo 26 qq. de arroz y 17 qq. de maíz por hectárea durante el año agrícola de 1978-1979.

Bocas del Toro es, desde hace ya casi un siglo, sinónimo de banano. Las mayores plantaciones de la United Fruit Co., se encuentran en la región y continúan, más allá de la frontera con Costa Rica, hasta las vecindades de Puerto Limón. La monoproducción bananera domina enteramente las actividades regionales: en 1970 el 76^o/o de la población activa se dedicaba a actividades agrícolas y el 64^o/o de la población ocupada se encontraba empleada en las zonas bananeras. Las grandes plantaciones de bananos ocupaban, en 1970, 14.500 hectáreas de ricas tierras aluviales, irrigadas artificialmente y altamente tecnificadas en las vegas de los ríos Changuinola y Sixaola. El mundo del banano es, en Bocas del Toro, un mundo cerrado, con sus pueblos dormitorio, como Guabito y Changuinola, sus ferrocarriles privados, su puerto de alto calado (Almirante) que exporta al año cerca de 25 millones de dólares en bananos para el mercado de los Estados Unidos. La presencia de esta agricultura de gran plantación comercial, altamente tecnificada, ha permitido que los rendimientos por agricultor sean, en Bocas del Toro, los más elevados del país y que su ingreso per cápita, de 402 balboas en 1970, fuese el más alto de Panamá fuera de la región metropolitana.

Pero la monoproducción bananera es un arma de doble filo. Bocas del Toro ha sido siempre dependiente de esta única actividad. Todo golpe de la coyuntura internacional, de adversidades naturales como plagas y huracanes hace caer

sobre la región la depresión y el desempleo y rápidamente la emigración masiva de parte de su población. No se han creado así estructuras regionales más diversificadas y armoniosas, integradas realmente al resto del país. No existe comunicación por tierra con Bocas del Toro y la comunicación aérea y marítima es apenas incipiente. Sin embargo, se proyecta realizar un viejo sueño de construcción de una costosa y difícil carretera de 100 kilómetros de longitud que la comunique con Chiriquí, más allá de la alta cordillera central, en la vertientes del Pacífico en donde se extiende una de las regiones más vigorosas y originales de Panamá.

4. LA REGION DE CHIRIQUI.

Ocupa esta amplia región, el extremo occidental del país, en la vertiente del Pacífico que limita con Costa Rica. Se trata de una fachada marítima de unos 150 kilómetros de longitud por 50 kilómetros de profundidad entre la línea de costa y las alturas de la cordillera central, en la cual se suceden amplias llanuras de aluviones recientes, un piedemonte de terrazas de aluviones antiguos al Oeste y de suelos de arcillas rojas al Este, para luego llegar, rápidamente, a las escarpadas montañas jóvenes y volcánicas, coronadas por la más alta cumbre del país, el Barú, volcán apagado de 3.475 metros sobre el nivel del mar. En estas montañas, entre los mil y dos mil metros de altitud se encuentran algunos valles tapizados de fértiles tierras negras de origen volcánico, en donde se desarrollan plantaciones de café y legumbres, es decir, una típica agricultura de altiplano centroamericano.

Pero la mayor parte de Chiriquí es la llanura baja tropical. La existencia de suelos fértiles y de precipitaciones abundantes de un clima tropical húmedo con una pequeña área de clima tropical de sabanas, ha hecho de la región, la de mayor potencialidad agraria. Ella comparte, con el Darién,

la más alta proporción de la superficie agrícola útil que ocupa 28°/o del territorio provincial contra 21°/o de promedio en el país.

La vegetación climax es la de bosques tropicales húmedos en las tierras bajas del sur, con una pluviosidad comprendida entre 2.000 y 3.500 mm. de promedio, salvo en los alrededores de David en donde una menor pluviosidad natural crea una zona de sabanas y de bosques tropicales secos. Sin embargo, la sabana antropógena y la vegetación secundaria pionera vinculada con la ganadería extensiva y los cultivos de bananos se han extendido sobre gran parte de las tierras antiguamente cubiertas por los bosques tropicales húmedos. En los pisos altitudinales superiores a los 1.000 metros, en las llamadas tierras altas, encontramos bosques sub-tropicales húmedos, gracias a una pluviosidad abundante, comprendida entre 3.500 y 5.000 mm. al año de promedio. Chiriquí ha sido, tradicionalmente, una tierra de atracción en donde se han abierto, en los últimos cien años, vigorosos frentes de colonización rural y el poblamiento se ha intensificado hasta alcanzar 236 mil habitantes en 1970 y densidades de 27 habitantes por kilómetro cuadrado, las más altas del Istmo de Panamá después de las de la región metropolitana.

Sin embargo, el vigor demográfico de Chiriquí ha ido declinando lentamente aunque su población aumente. Así, los chiricanos pasan de 236.153 en 1970 a 287.801 en 1980, gracias a una tasa de crecimiento anual (2.0°/o) inferior al promedio nacional; pero la provincia aún conserva, con 33 habitantes por Km² en 1980, las más altas densidades rurales de las regiones panameñas.

El alejamiento relativo de la ciudad de Panamá situada a 400 kilómetros al Este también ha facilitado el estableci-

mento de una estructura regional y de organización del espacio más autónoma, centrada alrededor de la pequeña ciudad de David, de unos 50 mil habitantes en 1980, que sirve como centro político-administrativo, comercial, industrial y de intercambios con el resto del país y con la América Central. Otras tres ciudades "relevo", de unos 5 a 15 mil habitantes cada una, Boquete, Concepción y Puerto Armuelles, completan, en un nivel jerárquico inferior, la armadura urbana esencial de la región que exhibe, con un 32^o%, el segundo lugar según el porcentaje de población urbana después de la región metropolitana.

David, capital provincial y centro polarizante regional, con un pequeño aeropuerto internacional, un puerto de pesca situado siete kilómetros al sur, una industria de transformación de alimentos y fabricación de bebidas principalmente que emplea la mayor parte de las 1.400 personas activas en la industria en la provincia, sugiere al visitante, la idea de una próspera ciudad de la América Central. Su situación en el centro de la llanura chiricana, en un eje de comunicaciones con la región central y la meseta de Costa Rica situada a 6 horas por carretera pavimentada de San José, ha favorecido el surgimiento de un comercio activo de ventas de bienes y servicios especializados. David, la tercera aglomeración urbana de la República, ha conocido un crecimiento muy acentuado en los últimos diez años y su estructura urbana se enriquece cada año con edificaciones importantes y nuevas urbanizaciones. Pero a pesar del vigor del hecho urbano, Chiriquí es una región predominantemente agrícola: 74^o% de su población es rural, 57^o% de su población activa se dedica a actividades agrícolas que representan, en 1970, cerca de 42 millones de balboas en productos agrícolas. La actividad ganadera es la más importante: un hato de cerca de 375 mil reses vacunas pasta en 300 mil hectáreas de las cuales el 87^o% están ocupadas por pastos sembrados y el resto por pastos na-

turales. La densidad de 1.3 reses por hectárea es la más alta del país. 7 mil explotaciones agropecuarias se dedican a la cría ganadera que se practica sobre todo en las 800 explotaciones medianas y grandes, de más de 100 hectáreas, es decir en 4^o/o de las explotaciones que cubren el 54^o/o de la superficie en explotación de la provincia. En estas explotaciones, de cierta magnitud, se practican también los principales cultivos agrícolas comerciales, en las llanuras bajas tropicales, el del banano y el del arroz.

La alta productividad física de los suelos de Chiriquí aparece también en el cultivo del arroz, practicado sobre todo en grandes explotaciones mecanizadas y algunas irrigadas, que producen al año el 12^o/o del producto agrícola regional. En la provincia se siembran cerca de 30 mil hectáreas de arroz con un rendimiento promedio de 58 qq. por hectárea, que es muy superior a los 35 qq. por hectárea de promedio para el país en 1979. Pero estos altos rendimientos físicos también se manifiestan en una elevada productividad por trabajador y en el tercer ingreso per cápita de la población provincial que era, en 1970, de 373 balboas. Esta productividad es resultado también de un esfuerzo de equipamiento agrario excepcional en Panamá, solamente inferior al de Bocas del Toro: en 1970 la producción de electricidad por habitante, de 310 K.W.H. es 3 veces superior a la producción de las provincias centrales, el número de teléfonos por cien habitantes es el doble, el de 1.34 tractores por 100 agricultores es también superior lo mismo que la proporción de 4.7^o/o de la superficie agrícola útil que representan las 11.200 hectáreas irrigadas artificialmente. Pero en todos estos éxitos el banano ocupa un lugar especial, cuyo cultivo en inmensas plantaciones altamente tecnificadas, establecidas originalmente por la United Fruit Co., y en parte vendidas a los llamados productores independientes, domina las llanuras aluviales alrededor de Puerto Ar-

muelles, el puerto del banano en el Pacífico: 15 mil hectáreas, de las cuales 8.600 están irrigadas artificialmente, producen al año 65% del valor de la producción agrícola provincial. Los 6.500 hombres empleados en las zonas bananeras suman el 10% de la población activa ocupada en la provincia y el 16% de aquella que se destina a actividades agrícolas. Región de frontera, muy activa, con su masa de trabajadores indígenas, de jornaleros guaymés de la United Fruit Co., con su ciudad enclave, Puerto Armuelles, con sus tristes barrios dormitorio, su barrio cerrado para los administradores y el puerto sórdido y miserable. Es la otra cara de la moneda de la explotación desigual de la tierra en la provincia y de sus violentos contrastes sociales, que aparecen también en la oposición latifundio-minifundio, la más fuerte del país rural: 67% de las 21.600 explotaciones tienen menos de 10 hectáreas y sólo ocupan 6.5% de la superficie en explotación, mientras que el 0.5% de las haciendas alcanzan más de 500 hectáreas y controlan el 26% de la tierra en explotación.

La región de Chiriquí ostenta también ciertas características que la distingue en los espacios agrarios de Panamá. Sus estructuras sociales son las más autónomas y en ciertos aspectos las más evolucionadas del interior rural con 30% de la población ocupada que recibe salarios en concepto de pagos por trabajo y con una rica burguesía agro-industrial y una clase media más numerosa residente en la capital provincial, con un espíritu empresarial más arraigado que en el resto del interior. La existencia de una gran plantación industrializada ha creado, por otra parte, las condiciones para el surgimiento de la principal clase proletaria de obreros agrícolas en el país, que actúan con una sólida unidad sindical y que ha demostrado la mayor agresividad en sus reivindicaciones laborales y sociales. Se reconoce en el país, una actitud más dinámica a los "chiricanos" frente a las actividades económicas, buscándose siempre la analogía con otras regiones de pione-

ros como la de Antioquía en Colombia o, a una escala más modesta, San Pedro Sula en Honduras.

Diferente y al mismo tiempo más matizado es el caso de la amplia región central, que se abre en el corazón de la República mirando al Pacífico, entre Chiriquí y la región metropolitana.

5. LA REGION CENTRAL.

Está compuesta por cuatro de las nueve provincias de Panamá que ocupan 33 mil kilómetros cuadrados del territorio nacional, es decir, 42% y sustenta, en 1980, 465 mil habitantes, a saber, 25% de la población del país.

La ocupación del espacio se organiza en ondas concéntricas de densidades decrecientes en un gran semicírculo de 200 kilómetros de longitud, desde los llanos litorales del golfo de Parita hasta las cumbres de mil a dos mil metros de altitud de la cordillera central y las menores alturas erodadas de Azuero, pasando por las sabanas centrales planas, la peneplanicie de Veraguas, los piedemontes y los valles entallados de la cordillera central. La región central está protegida de los vientos cargados de humedad del Norte, por montañas jóvenes de origen volcánico que llegan hasta el mar en sus dos extremos, en Chame y en Punta Mala y que se alejan, hasta 75 kilómetros de la costa tierra adentro en el centro de la región, en la zona de contacto de la peneplanicie veragüense. La forma de la región y la disposición del relieve explican una repartición desigual de la pluviosidad que disminuye, sistemáticamente, en ondas igualmente concéntricas de 4.000 mm. de promedio en las cumbres montañosas de 2.000 mm. de promedio en medio de la sabana y a sólo 1.000 mm. en el litoral. De la misma manera la hidrografía se organiza en un drenaje de tipo radial o dendrítico, con un gran número de cursos de agua con una pequeña cuenca fluvial, que descienden rápidamente

de las montañas, en sentido paralelo. Sólo en el centro de la región, algunos ríos han logrado construir valles bajos aluviales de alguna importancia, de 100 a 300 kilómetros cuadrados cada uno, en Antón, Natá, Santa María y Los Santos. La fachada occidental de la región, más estrecha, exhibe dos valles aluviales: en Tonosí y en San Pablo-Soná.

Domina la vegetación de parque tropical y la sabana antropógena en los llanos y colinas, y de bosques sabaneros en los piedemontes de la cordillera central en cuyas cumbres se desarrollan los bosques tropicales húmedos. El litoral bajo y sedimentario está cubierto, más allá de los valles aluviales, de un denso manglar medio sumergido dos veces al día por las altas mareas del Pacífico, en donde comienza a practicarse la productiva acuicultura industrial del camarón.

Aparte de los ricos suelos aluviales recientes que tapizan los bajos valles de los cursos de agua, el resto de las llanuras y colinas de la región central presentan suelos rojizos y amarillentos de horizonte de arcilla compacta, planosoles con drenaje imperfecto, ácidos, con poca materia orgánica y de baja fertilidad. En realidad la superficie agrícola útil de la región, de 478 mil hectáreas, no ocupa más que el 15% del territorio regional. De tal forma el peso de los hombres sobre la tierra es más elevado que en otras partes del país puesto que de 13 habitantes por kilómetros cuadrado de densidad total pasamos a 86 habitantes por kilómetro cuadrado de superficie agrícola útil, sometidos, además, a las servidumbres de una larga estación seca de 3 a 6 meses cada año. El equipamiento agrícola es también relativamente modesto con 1.15 tractores por 100 agricultores y de 2.1 por 1.000 hectáreas de superficie agrícola útil; 12.400 hectáreas irrigadas artificialmente es decir 2.6% de la superficie agrícola útil y un consumo de sólo 100 KWH por habitantes, diez veces inferior al de la región metropolitana en 1970. Además,

el 81^o/o de las explotaciones agropecuarias sólo utiliza la fuerza humana y el porcentaje de explotaciones que producen principalmente para el mercado, que era de 43^o/o en Chiriquí, se reduce a 23^o/o en la región Central. La mediocridad de las condiciones agronaturales, un menor equipamiento agrícola y la persistencia de las economías tradicionales de autoabastecimiento hacen que los rendimientos sean, en la región central, mucho menores que en Chiriquí, llegando a promedios de 27 qq. de arroz por hectárea y 20 qq. de maíz, de la misma manera que a densidades de 1.1 ganados por hectárea de pastos a pesar de que el 84^o/o sean pastos sembrados. De tal forma en la región Central el ingreso per cápita, en 1970, se estimaba en sólo 267 balboas. El carácter predominantemente rural de la región aparece en la modestia de la población urbana que sólo representa el 23^o/o de la población regional y en la importancia de la población dedicada a las actividades agrícolas que suma el 64^o/o de la población activa. El mayor hato ganadero del país con 710 mil cabezas, es decir el 58^o/o del total nacional que pastan en 636 mil hectáreas, aparece como la principal riqueza regional. Sin embargo, si bien es cierto que la región central puede ser considerada como una unidad agraria, tenemos que reconocer ciertos matices sub-regionales.

En las provincias de Coclé, Veraguas y el norte de Azuero, se oponen, sistemáticamente, dos mundos diferentes: la región de las tierras aluviales, de los potreros dedicados a la ganadería, el mundo del vaquero, del habitat concentrado en pueblos y pequeñas ciudades agrarias, del latifundio extensivo y del peón agrícola, el mundo de la sociedad Señorial ligeramente matizada de esclavitud, en resumen el mundo hispánico que se opone al mundo del indígena aculturado, del cholo de origen guaymí, de los piedemontes y la "montaña" del habitat disperso, de la agricultura de roza para la subsistencia, del minifundio, del campesino marginal, de la refor-

ma agraria y de los asentamientos campesinos. Entre estos dos mundos se establecen múltiples relaciones, pero sobre todo de dominio político de los pueblos sobre el campo y de explotación de la mano de obra barata de los llanos sobre la montaña. Las llanuras de aluviones han logrado integrar más rápidamente a las estructuras tradicionales, la modernización de la agricultura. Se han adoptado los cultivos mecanizados del arroz, el maíz, la caña de azúcar y los pastos sembrados. La ganadería de las medianas y grandes haciendas ganaderas de más de 100 hectáreas, en muchos casos racionalizadas, domina ampliamente lo mismo que los cultivos de caña de azúcar y de arroz, practicados en explotaciones mecanizadas y de altos rendimientos. En las explotaciones de más de 10 hectáreas, el arroz produce, en promedio, 52 qq. por hectárea, mientras que en las de menos de 10 hectáreas, los rendimientos son de sólo 18 qq., Florece, en las vegas aluviales del río Grande-Chico y del Río Santa María, la gran plantación tropical de caña de azúcar, de hasta millares de hectáreas irrigadas artificialmente y mecanizadas, que producen para los tres ingenios de la región, dos privados y uno del Estado. La producción de caña de azúcar alcanza al año el 32^o/o de toda la producción agrícola regional, y la de arroz, representa el 27^o/o, sobre todo en las llanuras de Antón, Penonomé, de la peneplanicie veragüense y de Soná. En las provincias de Coclé y Veraguas, las explotaciones de más de 500 hectáreas ocupan el 22^o/o de la tierra en explotación mientras que en la región del Sur, en Azuero, las condiciones de explotación son un poco diferentes con sólo 9^o/o de la tierra explotada en grandes haciendas. El gran Señor latifundista y el indio guaymí aculturado, el cholo de Coclé y Veraguas ceden el lugar al campesino azureño pequeño y mediano, sedentario y que asocia, en una misma explotación de tamaño familiar, la agricultura y la ganadería vacuna y porcina. Es un mundo de menores contrastes sociales en la apropiación de la tierra y de una explotación más intensiva del suelo

aunque las condiciones naturales sean aún más duras que en el norte, los suelos más pobres y las sequías más frecuentes. Ello ha llevado, en la provincia de Los Santos, a un máximo de explotación del suelo con los recursos tecnológicos y de capital tradicionales y ha provocado una aguda emigración de campesinos en busca de tierras nuevas que animan los frentes de colonización rural en regiones tan distantes como la montaña de Penonomé, de Portobelo, el valle del Bayano y el corazón del Darién, de tal forma que la tasa de crecimiento demográfico se acerca, en los últimos decenios, a cero. Pero en el resto de la región central no se ha llegado aún a esta situación de límite entre población y recursos y el vigor de la emigración hacia la región metropolitana no logra anular enteramente los efectos de la explosión demográfica rural que es cada vez más débil.

Aunque las condiciones sociales de salud, higiene y educación se hayan mejorado notablemente durante los últimos diez años en las cuatro provincias de la región y que la mortalidad infantil haya declinado, el crecimiento demográfico es el más modesto de Panamá. Entre 1970 y 1980 la provincia de Los Santos registró una tasa de crecimiento negativo (-0.32^o/o anual) llegando a exhibir una disminución de población. Herrera (1.22^o/o), Veraguas (1.32^o/o) y Coclé (1.75^o/o) crecieron con una tasa anual muy inferior al promedio nacional (2.51^o/o). De tal manera, la región central, al pasar de 414.781 habitantes en 1970 a sólo 465.581 en 1980, cae de 30 a 25^o/o de la población nacional, perdiendo una neta importancia relativa. El origen del fenómeno se encuentra en una disminución de la natalidad acompañada de una intensificación de la emigración, sobre todo hacia la región metropolitana y en particular el Gran Panamá. Las densidades, aunque relativamente confortables en Herrera con 33.7 habitantes por Km² y Coclé con 27.8 hab/Km² no serán, en 1980, más que de 18.1 hab/Km² en Los Santos y de 15.6 hab/Km² en Veraguas.

En la región central, la polarización urbana es aún más débil que en Chiriquí. La existencia de un amplio sector de autoabastecimiento y la proximidad de la ciudad de Panamá, disminuyen la función de relación de las pequeñas ciudades agrarias. Sin embargo, tres aglomeraciones, Aguadulce-Pocrí, Chitré-Los Santos y Santiago, de 15 a 25 mil habitantes, cada una, se disputan la capitalidad regional. Santiago funciona más bien como centro político-administrativo y de relaciones de una región deprimida aunque muy poblada del centro de Veraguas, aún sumergida bajo el peso de las estructuras tradicionales, pero Aguadulce y Chitré demuestran una vitalidad propia y una mayor capacidad de organizar el espacio regional. Además, en Aguadulce y sus alrededores sobre todo y en menor grado en Chitré, también se ha desarrollado una incipiente estructura industrial de transformación de productos agrícolas, azúcar y leche, de elaboración de bebidas, y de fabricación de materiales de construcción, de muebles, jabones, artículos de cuero, etc., que ocupa cerca de 2.300 empleados y produce ventas anuales por el 11% del total de la industria manufacturera nacional. Pero los intentos de desarrollo, de urbanización y de organización más autónoma de la región central se ven perturbados por el poderoso foco de atracción que representa la vecina región metropolitana y las ciudades del Istmo Central de Panamá y en particular la capital de la República.

6. LA REGION METROPOLITANA.

Ocupa el Istmo Central de Panamá en donde las enérgicas cadenas de montañas del sistema andino se resuelven en un paisaje monótono de colinas y pequeños cerros menores de 400 metros de altitud, y en donde se acercan más, en todo el continente americano, las costas de los océanos Atlántico y Pacífico. Se trata de una faja de tierra de algunos 80 kilómetros de costa a costa por 50 kilómetros de anchura, que

en 1980 contiene 970 mil habitantes, es decir, algo más de la mitad de la población del Istmo de Panamá. La región metropolitana estaba compuesta, administrativamente, por las provincias de Panamá y Colón y la Zona del Canal de Panamá*. En ella contamos un 29^o/o de población rural y cerca de 10^o/o de la población activa dedicada a actividades agrícolas, que anima un mediocre hinterland agrario de violentos contrastes sociales entre la masa de minifundistas marginales y algunas grandes haciendas arcaicas dedicadas a la ganadería extensiva, que se distinguen también por rendimientos físicos y por productividad por agricultor aún más bajos que en la región central o en Chiriquí. Ello demuestra la falta de interés en el agro, de una región metropolitana esencialmente urbana y terciaria, con una incipiente industria de transformación y de producción de bienes de consumo para el mercado interno que empleaba, en 1970, a 18 mil personas, es decir, el 81^o/o de los del país, y una vigorosa industria de la construcción. Región urbana, en ella encontramos las dos mayores ciudades del Istmo, Panamá y Colón, además de la ciudad dormitorio de La Chorrera y las poblaciones especializadas de la extinta Zona del Canal y en particular las ciudades portuarias de Balboa y Cristóbal.

La región metropolitana demuestra el mayor vigor demográfico del país pasando su población, en los últimos diez años, de 755.129 habitantes en 1970 a 970.717 en 1980 debido, fundamentalmente, a la inmigración de las campiñas y la integración política y administrativa de la Zona del Canal de Panamá desde el 1o. de octubre de 1979. De tal manera, esta región alberga hoy 54^o/o de la población nacional y una densidad de 49 habitantes por Km², la más elevada del país. Si bien es cierto que muchos campesinos inmigrantes se han establecido en los valles que miran los lagos Gatún y

* La cual desapareció el 1o. de octubre de 1979.

Alajuela y en los alrededores de La Chorrera para dedicarse al desmonte y la ganadería extensiva y que se han desarrollado, en los últimos diez años, extensas plantaciones modernas de caña de azúcar del ingenio estatal en la llanura de Pacora, la mayor parte del crecimiento demográfico es imputable al aumento del Gran Panamá. Se trata de una extensa aglomeración urbana, más bien lineal frente a la costa del Pacífico, con áreas descontínuas, que se despliega desde Nuevo Arraiján al Oeste hasta Chilibre al Norte y Tocumen al Este, de más de 40 kilómetros de longitud y que se acerca a los 700.000 habitantes. Esta nebulosa urbana en la cual se integra cada vez más La Chorrera, se ha convertido en el núcleo del país y el área que merece una atención especial para resolver los agudos problemas de empleo, vivienda, transporte y circulación y seguridad pública que no cesan de aumentar.

La ciudad de Colón, en la entrada atlántica del Canal de Panamá, es una ciudad de algunos 72 mil habitantes, en gran parte de origen antillano, creada para servir de punto terminal atlántico al ferrocarril transístmico. Su plan perfectamente geométrico recuerda su origen de colonización voluntaria y sus edificaciones de madera de dos pisos con grandes portales, recuerdan las ciudades del Caribe, en particular de la Martinica y Barbados. Además de sus limitadas funciones político-administrativas como capital provincial, la ciudad de Colón tiene funciones de intercambio comercial internacional muy importantes gracias a la proximidad del puerto de Cristóbal y a la existencia de una zona de libre comercio, establecida desde 1948, con cerca de 160 establecimientos dedicados hoy esencialmente a la reexportación de manufacturas y en particular de productos farmacéuticos de origen norteamericano, japonés y europeo, destinadas a las dos Américas, que realiza un cifra de negocios cercana a los 1.700 millones de dólares en 1978. Además, en sus cercanías se ha establecido una incipiente industria petroquímica, con una

refinería de petróleo que satisface las necesidades internas y abastece a los barcos en tránsito por el Canal de Panamá. Todas estas actividades y la venta de bienes y servicios a la Zona del Canal, hacen que el ingreso per cápita de la provincia alcance, en 1970, los 794 balboas, siendo así el segundo país, y el de la ciudad misma de Colón se acerque a los 900 balboas. Pero Colón encontraba un límite físico a su prosperidad. Primero, un límite territorial, puesto que la pequeña isla de unas 200 hectáreas sobre la cual se asienta se encuentra ya enteramente edificada y la ciudad no era más que un enclave rodeado por tierras y aguas de la Zona del Canal de Panamá, que la asfixiaban literalmente. Al mismo tiempo, la imposibilidad de construir un puerto propio o un aeropuerto internacional adyacente a la ciudad imponía, a su crecimiento y desarrollo un límite técnico de consideración. Así, ella era doblemente dependiente: de la Zona del Canal, por una parte, y de la ciudad de Panamá, al otro extremo de la carretera transístmica, en donde se encuentra el principal aeropuerto internacional. La ciudad de Panamá, capital de la República, con más de medio millón de habitantes, es decir un tercio de la población del Istmo domina, por su peso demográfico, económico, político y cultural y su capacidad de influencia tanto a la región metropolitana como al país entero. Dominio que se ejerce mediante tradicionales mecanismos de imperialismo interno, los cuales se modernizan y perfeccionan con la introducción de tecnologías nuevas en el transporte que aumentan la capacidad del paso transístmico. La capital de Panamá aparece, ante los ojos de un viajero, como la ciudad más dinámica, rica y moderna de la América Central. Erizada de costosas edificaciones públicas y privadas, recorrida de amplios y hermosos bulevares, sugiere, si no la opulencia, por lo menos la prosperidad. Pero esta riqueza de la ciudad de Panamá apreciada por cifras globales no debe hacernos perder el sentido de la disparidad

profunda en las condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

La ciudad de Panamá es, como otras tantas ciudades de rápida expansión en la América Latina o en el llamado Tercer Mundo subdesarrollado, víctima de un crecimiento desequilibrado y anárquico. En 1970 se estimaba, en la provincia de Panamá, que 9.461 familias, es decir el 4.50/o, se repartían el 31.30/o del ingreso provincial con un promedio de 16.786 balboas por familia, mientras que en el otro extremo, 150.743 familias, es decir el 68.50/o, se repartían sólo el 29.670/o del ingreso de la provincia con un promedio de 1.045 balboas por familia. Esta imagen corresponde en realidad a la ciudad misma de Panamá la cual exhibe una estructura trinómica: se trata de tres ciudades que conviven en el mismo espacio y bajo los mismos límites administrativos. La ciudad opulenta de las 10 mil familias privilegiadas, con un ingreso mayor, con un empleo más seguro, con un automóvil particular y hasta a menudo dos, con casa propia o un confortable apartamento alquilado y una casa de campo, con una irresistible atracción por el estilo de vida americano se opone a la ciudad pobre, con una tasa de desempleo cercana del 150/o de la población activa, del ingreso bajo, de las barriadas del centro antiguo y degradado del Marañón, Chorrillo y Calidonia, de los marginales urbanos de la época de construcción del canal y de los marginales rurales mal integrados a la nueva vida urbana del barrio de San Miguelito, en donde se concentra la mayor parte de las 150 mil familias menos favorecidas por la repartición de la fortuna. Entre las dos aparece la tercera ciudad, la de las capas medias, de la pequeña burocracia gubernamental y del comercio compuesta por algunas 50 mil familias, el 270/o, que apenas han salido del círculo infernal de la pobreza que consume a los estratos más bajos, y que se mantenían en una posición de equilibrio precaria con sólo 3.490 balboas de ingreso promedio en el año de 1970. Pero la ciudad de Panamá y la región metropolitana no son las

únicas responsables del desequilibrio social y espacial del territorio nacional. En medio de esta región nos habremos de encontrar con un enclave geográfico de tipo colonial, la Zona del Canal de Panamá, que jugaba un papel esencial en estos desequilibrios.

a. La Zona del Canal de Panamá

En pleno corazón del país, ocupando el área más valorizada potencialmente, la del paso transístmico, nos encontramos con la Zona del Canal de Panamá, administrada por los Estados Unidos de América que explotaban, en forma exclusiva, el principal recurso natural del país, el de su posición geográfica, introducían los mayores elementos de desorganización espacial en el territorio panameño al tiempo que eran fuente de un profundo desequilibrio espacial y social.

Primero, el desarticulamiento territorial aparecía en la existencia de una faja de tierra y de lagos, de 16 kilómetros de anchura por 80 kilómetros de longitud desde el Atlántico hasta el Pacífico, en la cual la República de Panamá había sido excluida del ejercicio de derechos jurisdiccionales y de la capacidad de organizar el espacio. El primer hecho bruto de desarticulamiento territorial se manifiesta en la imposibilidad de comunicar físicamente por tierra las dos partes del país, el Este con el Oeste. Sólo existe una carretera que atraviesa la Zona y un puente sobre el Canal que unen a la ciudad de Panamá con el resto del país activo, cuyo uso estaba enteramente sometido a la voluntad de los Estados Unidos. Además, la ciudad de Colón ha ocupado el máximo de su territorio libre y la ciudad de Panamá ha tenido que crecer encajonada entre la Zona del Canal y el mar, en forma exageradamente longitudinal, lo cual se traduce en un elevado coste de transporte. Al mismo tiempo que contamos cerca de 682 mil habitantes hacinados en el reducido espacio físico de las ciudades de Panamá y Colón, nos encontramos, del otro lado de la cerca a 45 mil habitantes que sólo han ocupado, en instalaciones per-

manente, 3^o/o de los 1.400 kilómetros cuadrados de la Zona del Canal. El 97^o/o de la tierra del área se encuentra totalmente inexplorada, cubierta en gran parte por un denso bosque tropical y sustraída a la capacidad de explotación del Estado panameño y de los nacionales de Panamá. Pero el fenómeno básico de desarticulamiento espacial se acompaña también de fenómenos generadores de desequilibrios económicos y sociales muy agudos: en 1970 se estimaba el PIB de la República de Panamá en 600 dólares per cápita y el de la Zona del Canal en algo más de 5.600 dólares per cápita, probablemente el más alto de una colectividad en el mundo. Ello trae como consecuencia, entre otras cosas, el establecimiento de una estructura de consumo que no puede ser satisfecha con las producciones nacionales, lo cual acentúa el nivel de importaciones y la especialización terciaria. Pero hay además otros fenómenos de distorsión económica introducida por el funcionamiento de la Zona del Canal como una entidad autónoma dentro de la República de Panamá. La parte del PIB generada en la Zona del Canal del Canal representaba un tercio del PIB de la República de Panamá y significa, sin duda, un aporte sustancial a la economía panameña. Sin embargo, sobre este tercio, la República de Panamá no tiene ningún control a causa, primero, del hecho que el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo no opera, en la Zona del Canal, mediante los mecanismos del mercado sino que es controlado deliberadamente por una política de contratación colectiva programada por una autoridad extranjera, es decir el gobierno de los Estados Unidos. Este mecanismo permite expulsar o absorber a voluntad unilateral la mano de obra de la Zona del Canal hacia o desde el resto del territorio panameño. De tal forma que toda política de disminución o aumento de la mano de obra por tecnología transmite sus efectos desequilibrantes sobre la economía panameña y en particular en la región metropolitana. Ello explica que las fluctuaciones mayores de los ciclos económicos de la República de

Panamá durante el siglo XX hayan correspondido con las fluctuaciones del empleo en la Zona del Canal de Panamá. En ese territorio no existía la propiedad privada del suelo, de la vivienda o de los medios de producción. Todo pertenecía al gobierno de los Estados Unidos al mismo tiempo que tanto el volumen como la estructura de la población era controlada por agencias de ese gobierno, lo cual evitaba que los nacionales panameños pudiesen ocupar el territorio o explotar los recursos del área. Además, la administración zoneíta, siguiendo tradicionalmente una política de obtener una elevada productividad por trabajador, tendía a pagar salarios relativamente más altos que en el resto del territorio panameño, lo cual se traduce en un aumento de los costes de mano de obra en la República de Panamá, que duplican los de la América Central. Así se disminuyó la competitividad de las producciones nacionales, de la agricultura principalmente, y se propicia la migración interna y el abandono del campo por las ciudades de la región metropolitana. Se condenó de tal forma a la República a la monoproducción terciaria y a la dependencia de una elevada tasa de importación de bienes, 3 a 4 veces superior a la de exportación. El déficit crónico de la balanza comercial de Panamá sólo pudo ser cubierto con la venta de servicios a la Zona del Canal de Panamá y al tránsito, en puntos geográficos bien localizados, lo cual aparece como uno de los principales factores de desequilibrios geográficos internos.

La desorganización del espacio que introdujo en el resto del territorio panameño la existencia de la Zona del Canal de Panamá como un enclave geográfico de tipo colonial se traduce, pues, tanto en la distorsión de la economía y de la demografía y en los obstáculos al crecimiento urbano de la región metropolitana como en la imposibilidad, por parte de Panamá, de explotar adecuadamente y para su beneficio, su principal recurso natural, es decir, su posición geográfica.

Todos sabemos que la Zona del Canal de Panamá desapareció recientemente al integrarse este territorio a la plena jurisdicción panameña el 1o. de octubre de 1979. Pero la estructura económica y espacial creada durante un largo período a partir de 1903 y la presencia de la Comisión del Canal de Panamá y del Comando Sur, agencias del gobierno de los Estados Unidos de América, hace que persistan muy vivaces algunos de los fenómenos económicos y geográficos tradicionales, sobre todo en las áreas más reducidas, para usos claramente definidos, puestas a disposición de los Estados Unidos mediante el nuevo Tratado del Canal. La mayor participación panameña en los asuntos de las áreas canaleras y la progresiva asunción por parte de Panamá de las funciones y de la administración de áreas que aún controlan los Estados Unidos, harán evolucionar ciertos fenómenos geográficos que hemos descrito en la región metropolitana. Sin embargo, el Canal de Panamá es una realidad de tal importancia en la organización de las economías y los espacios geográficos nacionales que le impondrá, mientras exista, su marca decisiva a los hechos y fenómenos de evolución de los mismos.

7. CONCLUSION.

La originalidad regional de Panamá se destaca claramente en la descripción esbozada. Hemos pensado, esquemáticamente, que dos métodos se pueden utilizar para reconocer las regiones panameñas: por una parte se distingue la oposición entre la región metropolitana que polariza, esencialmente en su provecho, la otra región, es decir el resto del territorio nacional. Por otra parte también podemos mencionar, con un criterio menos radical, las cinco regiones ya descritas. El Darién permanece como el espacio menos activo del país. Sus vastos territorios vacíos llaman el poblamiento y la colonización de tierras nuevas. Sin embargo, el éxito de

la organización de su espacio agrícola se ve amenazado por la naturaleza de sus suelos tropicales. No hay que dejarse engañar por la frondosidad y verdor de la pluviselva darienita que esconde, bajo su sombra, suelos fértiles pero frágiles.

Bocas del Toro se ha revelado, a pesar de la intensidad de la explotación bananera (y sobre todo a causa de ello), una región también frágil, pero con un esfuerzo de reorganización de su espacio y de su economía se podría vigorizar una provincia con un futuro aún incierto.

Chiriquí es sin duda la región más activa del interior rural. Situaciones históricas y también su lejanía de la ciudad metropolitana le han creado cierto grado de autonomía regional. David es la capital de la región rural con mayor personalidad en el país que polariza, con cierto éxito, a todo el espacio chiricano. A pesar de problemas surgidos en la agricultura de gran plantación comercial para la exportación que amenazan la prosperidad del sector agrícola, el vigor de las estructuras regionales no ha sido aún alterado en forma sustancial.

La región central continúa sumergida bajo el peso de estructuras tradicionales. Sin embargo, lentamente pero de manera efectiva hemos asistido a una modernización de la agricultura y a una creciente industrialización de productos agropecuarios. Pero por otra parte, la estructura regional, y en particular la organización de la red urbana, continúa presentando obstáculos apreciables al desarrollo regional. Los esfuerzos de integrar a la economía nacional amplios grupos de la región, de campesinos marginados (mediante la reforma agraria, agricultura cooperativa, etc.) deben complementarse con una mejor organización de un espacio polarizado a partir de una verdadera capital regional.

La región metropolitana continúa su crecimiento aprovechándose de la ventajosa posición geográfica y de la existencia de infraestructuras del paso transístmico y de comunicaciones interamericanas de alto redimiento. No obstante, la modernización y la ampliación de estas estructuras mediante el aporte de nuevas tecnologías, casi revolucionarias en el campo del transporte, es una exigencia indispensable para asegurar la permanencia y desarrollo óptimo de su función. Pero, también, la creación de estas tecnologías hace posible, técnicamente, el establecimiento de otras áreas de paso transístmico, en otros puntos de la República de Panamá que podrían servir de poderosos polos de desarrollo de regiones excesivamente polarizadas (también dominadas) por la ciudad de Panamá. La imagen de un Istmo en el cual operan varios istmos funcionales podría deslizarse rápidamente del campo de la utopía o de la ciencia ficción para convertirse en una realidad a mediano plazo, es decir, antes de fines del siglo XX.

IV.
EL DESENCLAVE GEOGRAFICO DE LA
REPUBLICA DE PANAMA

1. INTRODUCCION

La mejor organización del espacio geográfico de la República de Panamá era impedida, fundamentalmente, por las servidumbres que imponía la jurisdicción extraña y el uso preeminente y exclusivo del suelo más valioso, por parte de una potencia extranjera. Ello traía, como consecuencia, la existencia de un enclave de tipo "político-jurisdiccional", por una parte, y, por la otra, la persistencia de un enclave de tipo "geográfico-funcional" que frenaba la mejor articulación espacial interna y en particular de la región metropolitana; además obstaculizaba, en forma insuperable, una eficiente vinculación de la República de Panamá con el resto del mundo. En otras palabras, los fenómenos de circulación tanto interna como externa se veían así gravemente perturbados y en muchos casos totalmente comprometidos. La acción de recuperación "territorial" de Panamá puso un énfasis vigoroso en dos conceptos esenciales y en nuestro caso complementarios: el de "desenclave geográfico" y el de "desenclave político".

2. EL DESENCLAVE POLITICO

La Zona del Canal de Panamá resultaba, desde el punto de vista de la geografía política, un área con características de enclave en la cual una potencia extranjera ejercía derechos jurisdiccionales, en territorio soberano de otro Estado. Esta área estaba también rodeada por el resto del territorio en el cual Panamá ejercía su plena jurisdicción, tanto en tierra firme como en su mar territorial. El gobierno panameño se impuso la obligada tarea de eliminar esta anomalía jurisdiccional dentro del espacio geográfico de la República de Panamá. Para lograrlo adelantó negociaciones con los Estados Unidos de América.

En ese sentido se acordó, con el Gobierno norteamericano, la restitución de todos los derechos jurisdiccionales a Panamá a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado del Canal. La recuperación por parte de Panamá de los derechos jurisdiccionales fue un paso fundamental en la aspiración de integración geográfico-política del territorio nacional en el cual se establecería así una situación de perfecta continuidad territorial. Ante nosotros se presentó, asimismo, la tarea de eliminar una de las servidumbres más graves que ha impuesto la presencia norteamericana en el Istmo de Panamá; aquella de limitar en forma estricta las posibilidades de acceder directamente al mar, a través de los principales puertos naturales del país, tanto en el Atlántico como en el Pacífico. En suma, fue indispensable asegurar a la República de Panamá el derecho de uso preeminente del litoral más valioso del Istmo, aquel que para los efectos prácticos es digno de tal nombre, las riberas del Canal de Panamá.

3. EL PAIS SIN LITORAL

La República de Panamá planteó, en el Segundo Período de sesiones (en Caracas) de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, su calidad de Estado en situación geográfica desventajosa, con difícil acceso al mar.⁽¹⁾ La posición de Panamá, que en ciertos aspectos podía ser asimilada a la de Bolivia y su ya centenaria mediterraneidad, no era en forma alguna excesiva y menos aún gratuita. La historia y la geografía habrán de confirmarlo.

Si nos contentamos con los datos escuetos de la geografía física, Panamá es un país marítimo, con cerca de 2.800 kilómetros de litoral y con un mar territorial que supera, en superficie, su territorio continental e insular. La historia, por su parte, nos enseña que hasta las primeras décadas del siglo XX el mar era la vía más expedita y a más utilizada de comunicación y transporte entre las diversas regiones del país; que el sistema portuario de Panamá —Nombre de Dios— Portobelo⁽²⁾ tuvo un papel preponderante en el surgimiento de lo que los historiadores de la primera modernidad llaman la Economía-Mundo, una de cuyas modalidades vivimos en nuestros días. Pero la geografía y la historia también nos enseñan que durante esos centenares de años de experiencia marítima se llegó a delimitar, en los miles de kilómetros de costas, algunos kilómetros que por su situación y las características del sitio se convertían en el litoral más útil, casi en el único, con que contaba el Istmo. La negación de la preemi-

- (1) Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, documentos oficiales N. York, 1975. Vol I, Actas Resumidas, pp. 162-163, intervención del Sr. C. Ozores en la 35a. Sesión del Plenario, el 10 de julio de 1974; Vol. II Actas Resumidas, pp. 275-276, intervención del Sr. J. Illueca, en la 33a. sesión de la Segunda Comisión el 8 de agosto de 1974.
- (2) P. CHAUNU, *Séville et L'Atlantique 1504-1650 SEVPEN*, París 1955-1960 vol. VIII, pp. 916, ss.

nencia del uso de ese litoral a Panamá lo convertía para los efectos prácticos en un Estado con litoral insuficiente, en verdadera situación geográfica desventajosa. La única manera de resolver tan deprimente y grave situación es la de proceder al "desenclave geográfico".

4. EL DESENCLAVE GEOGRAFICO

Se entiende por "desenclave" las medidas coherentes emprendidas por los poderes públicos para romper el aislamiento material, moral e institucional de zonas destinadas de otra manera al estancamiento económico o a la secesión política".⁽³⁾ En Panamá el Estado debe considerar esfuerzos para el desenclave geográfico funcional de áreas y regiones en las cuales los fenómenos estáticos (definidos por localizaciones, densidades, etc.) superan aquellos de naturaleza dinámica (flujos, intercambios, etc.). De tal forma, los clásicos fenómenos de poblamiento o de establecimiento de infraestructuras físicas tradicionales se complementan y se valorizan con el desarrollo de acciones tendientes a favorecer los intercambios internos. Ello se inscribe dentro de una política de desarrollo regional integral en la cual habría que considerar, en forma especial, la situación de la región metropolitana. Pero además, resulta indispensable lo que en nuestra opinión es condición sine qua non para el desarrollo nacional: establecer y adelantar una política de desenclave externo, que abra definitivamente las "puertas" y "ventanas" a través de las cuales Panamá se vincule en forma más vigorosa y con beneficios más tangibles, al resto del mundo.

(3) J. LABASSE, *L'Organisation de L'Espace*, Hermann, París 1966, p. 119.

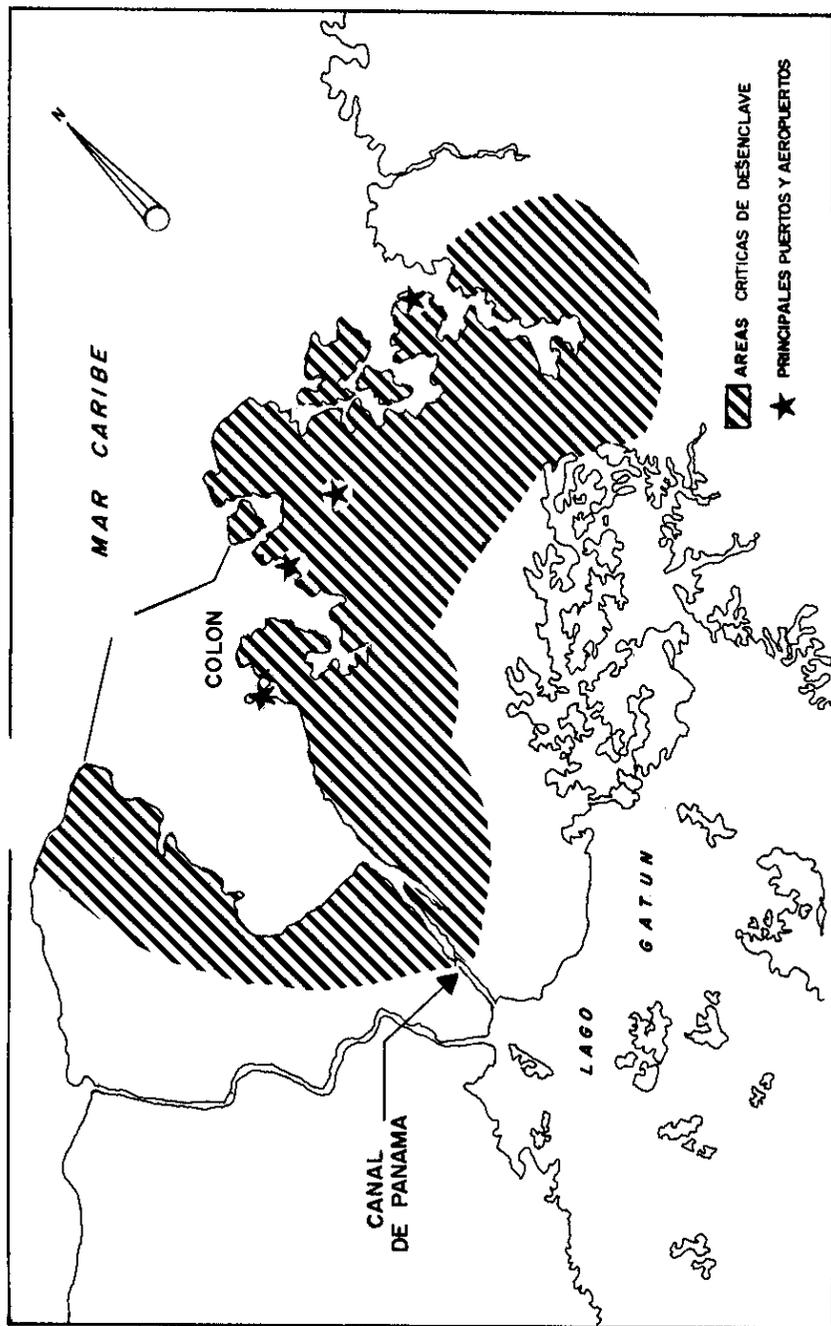


Fig. 22. Las áreas de desenclave en el sector atlántico.

A. El desenclave geográfico externo

Durante los últimos años de los trabajos de construcción del Canal de Panamá, adelantados por los franceses, se estableció definitivamente, en el litoral Pacífico, el principal instrumento espacial de desenclave externo del país: el puerto de La Boca⁽⁴⁾ que luego fue rebautizado por los norteamericanos, después de 1903, con la apelación de Balboa. Desde la década de 1850 igualmente sucedió con Colón, en el Atlántico, en el cual los norteamericanos segregan una sección que llamaron, después de 1903, Cristóbal. Así, los terminales portuarios del ferrocarril transístmico se localizan en los puertos naturales de La Boca-Balboa y de Colón-Cristóbal, desde mucho antes del establecimiento de la Zona del Canal de Panamá.

El Tratado de 1903, a pesar de su carácter colonialista, no le niega a Panamá la jurisdicción sobre las bahías adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón (Art. 11)⁽⁵⁾ que comprendían sus puertos naturales de La Boca-Balboa y Colón-Cristóbal: pero este descuido de los negociadores norteamericanos será subsanado mediante la Convención de Límites de 1914: a cambio de los terrenos indispensables para la expansión urbana (y prácticamente para su existencia futura) de la capital de la República, cercada como lo estaba por la Zona del Ca-

(4) *Annual Report of the Isthmian Canal Commission, Washington 1905*, "The town of La Boca is situated at the mouth of the Rio Grande River. . . A Channel has been dredged from the deep water to the piers constructed by the French company and also to the new piers put in by the Commission. This point is the Pacific terminus of the Panama Railroad, and ships on the Pacific bringing cargo to Panama or engaging in commerce handled by railway load and unload at La Boca". pp. 42-43.

(5) "Artículo II
 . . . con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades que están comprendidas dentro de los límites de la Zona arriba descrita, no quedan incluídas en esta concesión". (el subrayado es nuestro).

nal, Panamá es obligada a ceder los puertos naturales ya citados.⁽⁶⁾ Pero desde 1904 pierde de hecho la posibilidad de relacionarse directamente con el resto del mundo.⁽⁷⁾

Se ha insistido, con sobrada razón, en que el principal recurso natural de Panamá es su posición geográfica y que el Canal de Panamá es el instrumento más adecuado para explotar ese recurso natural. Sin embargo, tales afirmaciones hay que complementarlas y desarrollarlas junto con otras consideraciones.

Un canal no es más que un sistema que hace factible la ventaja potencial de la posición geográfica; pero los puertos aledaños a la ruta son los instrumentos espaciales que realizan y amplían concretamente los beneficios de tal situación. Un canal sin puertos nos condena al papel de simples espectadores del desfile incesante de naves a través de la vía interoceánica.

El puerto, en nuestro caso, se aprovecha de la densidad obligada del tráfico marítimo, pero al mismo tiempo es el principal creador de mercado. La transparencia espacial se encuentra, con un puerto, sensiblemente mejorada, puesto que la fricción del espacio internacional se limita en forma apreciable. Además, las economías externas que produce un puerto no son un secreto para el economista que se ocupa

(6) Ver *Relación de los Tratados suscritos por la República*. . . Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina del Archivo, Panamá 1967, p. 2: "Traspaso de la Zona del Canal y Delimitación provisional de la misma respecto a las ciudades de Panamá y Colón". Convenio firmado en Panamá, el 15 de junio de 1904, y "Convención de Límites", firmada en Panamá, el 2 de septiembre de 1914.

(7) Los norteamericanos se aseguran, desde 1904, la propiedad de la mayor parte de las edificaciones en La Boca y en Cristóbal. *Annual Report of the Isthmian Canal Commission*, Washington 1905, pp. 42-44.

de problemas espaciales: ellas son fundamentales en aquellos casos en que las economías de escala no disponen, en los espacios internos de elementos suficientemente consistentes sobre los cuales sustentarse. Gracias a su posición geográfica y por la estrechez de su mercado interno, las economías de escala de Panamá sólo pueden considerarse a "escala continental" y en ningún caso nacional. El dominio de puertos adecuados es fundamental para integrar el mercado nacional al continental e internacional.

Un acrecentamiento de la magnitud de la oferta global y de la competitividad de la producción panameña exige urgentemente un remodelamiento y modernización de la función de tránsito y de la estructura productiva interna para adecuarla también a la demanda internacional. Es para ello necesario crear mecanismos flexibles de intercambio y establecer las bases para brindar, en la forma más competitiva, los bienes y servicios deseados por el mercado mundial. Tal modernización de los mecanismos e infraestructuras de intercambios puede armonizarse con los deseos, justificados por razones de seguridad económica y social, de diversificar la producción nacional en los sectores agrícolas y manufactureros y equilibrar en consecuencia el peso relativo del sector terciario en el gran total de los macroagregados. Efectivamente en nuestro caso, el esfuerzo de protección y activación de los sectores agrícolas y manufactureros sólo puede ser sustentado exitosamente a mediano y largo plazo por el dinamismo de la función de tránsito en su más amplia acepción.⁽⁸⁾ Los instrumentos espaciales e infraestructurales imprescindibles para modernizar y dinamizar la función de tránsito son

(8) La función de tránsito entendida no ya en su acepción tradicional (la venta de servicios rudimentarios y de pacotillas a los transeúntes) sino en su acepción integral moderna (intercambio de flujos reales y monetarios, flujos migratorios, transformación industrial, elaboración e intercambio de información y tecnología).

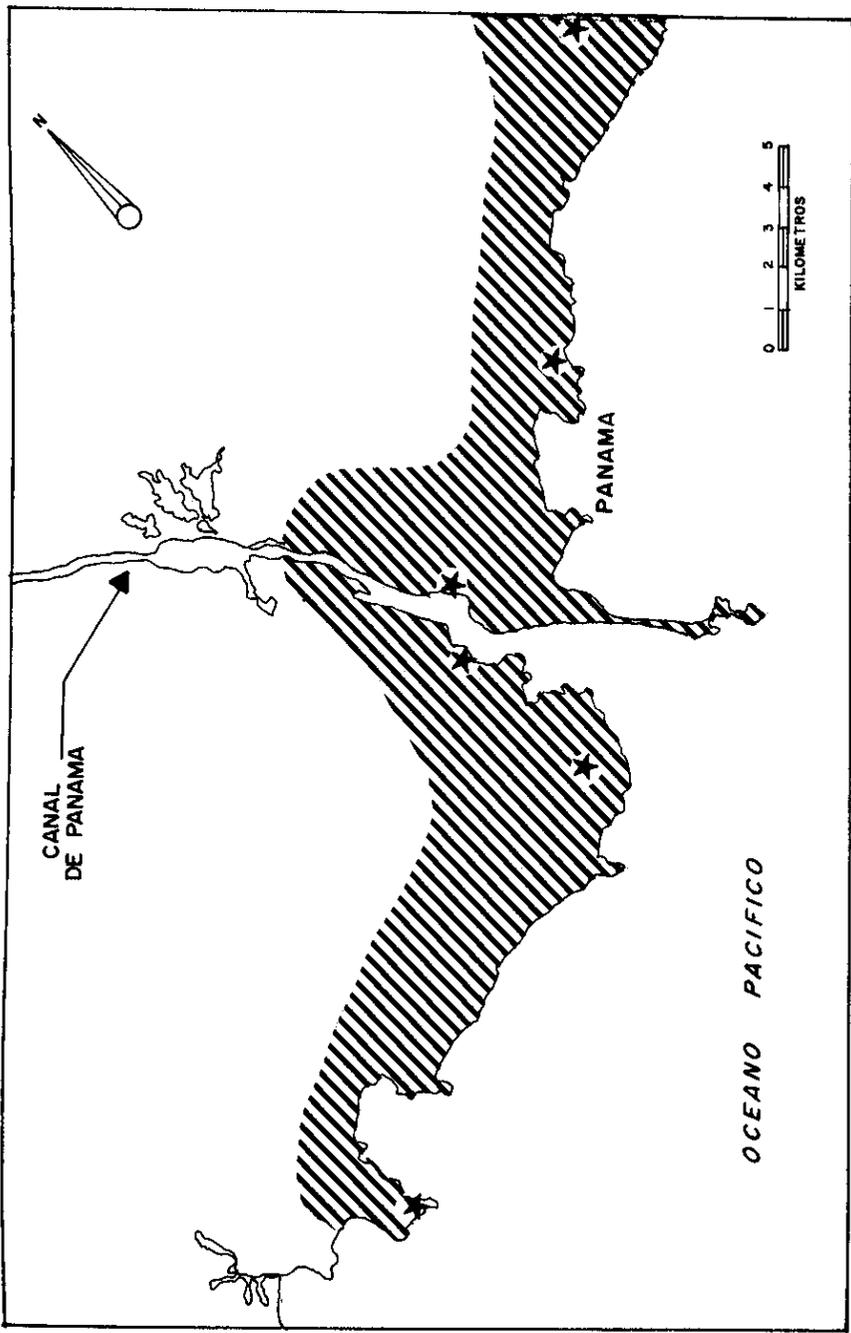


Fig. 23. Las áreas de desecleaje en el sector pacífico.

sin duda los puertos, incluyendo tanto las instalaciones de recibo y manejo de carga y pasajeros como las áreas más extensas e instalaciones vinculadas a ellos directamente. El instrumento político para asegurar la realización de tal función es el plantearlo como objetivo de "desenclave geográfico funcional e internacional". Nada es más coherente con una correcta estrategia de desarrollo nacional que insistir en el objetivo fundamental representado por la recuperación de dichas áreas e instalaciones para ser destinadas a ese fin.

La determinación de las áreas necesarias para el desenclave geográfico externo se basa en una serie de criterios que a nuestro juicio deben ser los siguientes:

a. **La posición:** Se refiere a conceptos de relación funcional. Una posición es definida por la naturaleza y la intensidad de los vínculos de una región o de un sitio específico con otras regiones o sitios. La posición óptima para el desenclave externo de Panamá es aquella que toma en cuenta la frecuencia, tipo y densidad del tráfico marítimo y la convergencia de las vías internas y externas de transporte y comunicación. En este sentido, las áreas cercanas a las entradas del Canal de Panamá, tanto en el Sector Atlántico como en el Pacífico, reúnen este requisito.

b. **El sitio :** La presencia de relieve plano o poco ondulado, al mismo tiempo que de agua, energía en abundancia y fondeaderos profundos califica en la mejor forma las tierras para el desenclave geográfico externo. Estas tierras deben ser apropiadas para el establecimiento de todas las infraestructuras que participan de las economías externas creadas por las actividades portuarias: industriales y comerciales de cierta consideración.

c. **La continuidad:** La organización funcional espacial

de las áreas para el desenclave no soporta con facilidad el fraccionamiento y la discontinuidad de áreas e instalaciones.

d. La contigüidad: Es importante que entre los espacios internos del país y las áreas destinadas al desenclave geográfico externo no se establezca una interrupción territorial o funcional. Sólo mediante la contigüidad de las zonas dedicadas a diferentes actividades se puede optimizar la eficiencia estructural y funcional de los flujos.

e. El régimen de Uso: El régimen de uso de las áreas para el desenclave geográfico externo se basa preeminentemente en las necesidades del crecimiento y del desarrollo del soberano territorial.

f. Las infraestructuras: La existencia de infraestructuras tanto para el transporte y las comunicaciones como para actividades industriales y comerciales de envergadura habilita y califica las áreas identificadas para el desenclave geográfico externo. Estas infraestructuras deben ser destinadas o adaptadas a esa función específica.

Los criterios para la elección de áreas indispensables para el desenclave geográfico externo se aplican en dos zonas: ambas se encuentran alrededor de las entradas del canal interoceánico, al sur de las esclusas de Miraflores y al norte de las de Gatún, tal como aparece en los mapas adjuntos.

Precisemos, sin embargo, que debemos reconocer en estas tierras dos categorías:

- i. Áreas generales de desenclave.
- ii. Áreas críticas de desenclave.

Entre las primeras, se comprende a todas las zonas an-

teriormente descritas, y, entre las segundas, las áreas ribereñas del Canal y las que bañan las bahías adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón.

5. OBSTACULOS FISICOS DEL DESENCLAVE: LA ZONA DEL CANAL DE PANAMA.

La forma de organización del espacio y del uso del suelo en la Zona del Canal se oponía a una planificación y administración más coherente y eficiente del espacio en la región metropolitana. Todo ello es resultado de ciertos fenómenos históricos y funcionales ajenos a la operación del Canal de Panamá.

A. Evolución de la Región Metropolitana

A principios del siglo XX la Zona del Canal era el elemento funcional más importante de la región metropolitana. Durante el período de construcción de la vía interoceánica, la Zona del Canal albergaba por lo menos entre un 40% y un 50% de la población metropolitana y tenía un peso económico preponderante, prácticamente aplastante no sólo en el Istmo Central de Panamá sino en todo el país. En esa época y en las décadas siguientes su organización espacial era la más completa, compleja y eficiente en el país, y, por lo tanto, tenía un poder dominante de atracción; por la lógica de las cosas influía en forma decisiva en toda la región. En ese momento las ciudades de Panamá y Colón, al margen o en la periferia de la Zona del Canal, eran, en el peor de los casos aglomeraciones molestas y perturbadoras y, en el mejor, válvulas de escape hacia la irracionalidad para una población zoneña ahogada por el peso de la eficiencia. Por otra parte, estas ciudades servían como elementos externos de regulación del equilibrio de mano de obra y de prestación de ciertos servicios para la Zona del Canal. Sin embargo, desde entonces y

por razones técnicas y políticas esa estructura demográfica y económica de la Zona del Canal alcanzó un punto de crecimiento cercano a cero (salvo la época de la Segunda Guerra Mundial) mientras que en el resto de la Región metropolitana la población se multiplica por 10 y la economía crece a un ritmo más acelerado aún. Actualmente, en los 1.432 Km² de la extinta Zona del Canal habitan cerca de 40.000 personas mientras que en las áreas aledañas de Panamá y Colón se aglomeran cerca de 800.000 habitantes.

Luego de los trabajos mismos de la construcción de la vía acuática interoceánica y de los lagos de reserva, la geografía de la Zona del Canal de Panamá fue violentada mediante la intervención de la mano del hombre, de carácter más bien restrictivo que activo. Ello ha dado como resultado el "fossilizamiento" de una región esencial, la más valiosa del territorio panameño, que ha quedado casi fijada en las estructuras geográficas y humanas modeladas a principios del siglo XX.

Ese "congelamiento" del centro del territorio metropolitano aparece también en la forma de uso del suelo que introduce una discontinuidad notable en toda la región.

B. El uso del suelo en la Zona del Canal

Antes del 1o. de octubre de 1979, de los 1.640 Km² de la Zona del Canal de Panamá (que incluían las aguas jurisdiccionales), sólo 57 Km² se encontraban ocupadas por instalaciones permanentes, es decir, un 3.6% del total.

De ellos, 1/4 eran instalaciones civiles, incluyendo 2.6 Km² de instalaciones funcionales y administrativas del Canal de Panamá (esclusas, represas, etc.). Los 3/4 se refieren a instalaciones militares: bases, residencias, aeropuertos, depósitos de municiones, instalaciones de defensa, etc.

27 lugares poblados (15 civiles y 12 militares), 10 lugares fortificados, 7 campos de antenas, 5 depósitos de combustible, 2 de municiones y 1 de gas, conforman las áreas urbanizadas de la extinta Zona del Canal que nada tienen que ver con el Canal de Panamá. De los 1.640 Kms² de la ex-Zona, sólo 115 Kms², es decir un 7^o/o se dedica a la operación, funcionamiento y mantenimiento de la vía interoceánica. El resto del territorio, cuyo uso había sido "congelado" en actividades desconectadas con el resto de la región metropolitana y de su función natural, debe ser integrado, en forma activa, a tal región y participar en el desenclave geográfico de Panamá.

La complejidad de los mecanismos establecidos en forma más bien natural por Panamá para administrar esta región ístmica en el centro del país ha adquirido tal grado de desarrollo que se impone una acción concertada de la organización del espacio de manera integral que incluya también a la extinta Zona del Canal, para disminuir los conflictos reales y potenciales crecientes que terminarían por paralizar la vía interoceánica y toda la región metropolitana por embotellamientos y descoordinaciones funcionales.

En los últimos años se han realizado valiosos estudios para el planeamiento de la mejor organización de las diversas áreas de la región, como el conocido "Plan de Panamá"⁽⁹⁾ y el "Plan de Colón"⁽¹⁰⁾, además de los estudios emprendidos por la Dirección de Planificación (convertida luego en Ministerio) y el reciente Ministerio de Vivienda; pero desgraciadamente hasta la fecha no han podido ponerse en práctica por el obstáculo fundamental que significaba la existencia jurisdiccional y administrativa de la Zona del Canal de Panamá.

(9) IVU, De Diego y Fábrega Consultores, Panamá 1968.

(10) IVU, Marcelo Narbona, Panamá 1967.

Desde el 1o. de octubre de 1979, tal situación comienza a evolucionar y el Ministerio de Planificación y Política Económica está adelantando planes y proyectos específicos que se pondrán pronto en ejecución, en particular en el área de Colón.

6. LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO URBANO.

Junto con las acciones tendientes a lograr el desenclave geográfico funcional del país es necesario considerar la habilitación de áreas destinadas al desarrollo y expansión urbana de las ciudades terminales de Panamá y Colón. El intenso y rápido desarrollo económico que se derivaría del desenclave geográfico funcional se habrá de manifestar en el crecimiento de las áreas urbanas de la región metropolitana y en el mejoramiento de su infraestructura física y de servicios.

A. Ciudad de Panamá

Físicamente la ciudad de Panamá comprende tres entidades administrativas: el Distrito de Panamá, el de San Miguelito y el Sector Pacífico urbano de la extinta Zona del Canal de Panamá en el actual corregimiento de Ancón. De tal manera, la expansión propiamente urbana, hacia las áreas ya urbanizadas de Balboa, Curundú, Clayton y Fuerte Amador (barrios tipo ciudad-jardín) es más que todo un asunto de mejor coordinación administrativa de servicios públicos y de integración de infraestructuras físicas de comunicaciones. Los espacios vacíos que existen entre estas urbanizaciones residenciales o aquellos ocupados por instalaciones industriales, de comunicación internacional o militares, serían destinados sobre todo al desarrollo de actividades de desenclave externo por parte de la República de Panamá. De tal forma, la expansión física de la ciudad de Panamá, en sus aspectos residenciales y de comercio de detalle o de servicios profesiona-

les encuentra, en las áreas rurales alrededor del Fuerte Clayton, un sitio de elección. Se trata, pues, de algunos millares de hectáreas de topografía suavemente ondulada que darían a la ciudad de Panamá una forma más radial, con una disminución de los elevados costes de infraestructuras físicas y administrativas que actualmente soporta por la forma excesivamente alargada. Además, el Gran Panamá se integraría mejor con las áreas urbanizadas y susceptibles de ordenamiento urbano al Oeste del Canal, mejor conectadas por el nuevo puente de Miraflores y la autopista Panamá-La Chorrera.

B. Ciudad de Colón

La ciudad de Colón es, técnicamente, una ciudad enclave, sin ninguna posibilidad de expansión física o económica. Es pues, una ciudad estrangulada, en un espacio que no supera las 200 hectáreas de la Isla de Manzanillo. Para obviar esta situación es indispensable considerar, en la ribera Este del cauce del Canal, una amplia superficie de tierras no utilizadas o subutilizadas que se extienden hasta Sabanitas y Puerto Pilón. Para permitir su desarrollo económico (puertos, aeropuertos, áreas industriales y de expansión comercial, en particular la Zona Libre) y para desenclavarla geográficamente desde el punto de vista interno e internacional es conveniente considerar las siguientes áreas específicas: Puerto de Cristóbal, Isla Telfers, Nuevo y Viejo Campo de Francia, Coco Solo y Fuerte Randolph. La integración urbana con Rainbow City y Margarita es un asunto de coordinación administrativa de servicios públicos y de apertura de vías de acceso que comuniquen entre sí las diversas áreas actualmente urbanizadas en forma de ciudad-jardín y el centro de la ciudad de Colón. La expansión residencial podría realizarse sin tropiezos en los vastos terrenos al Oeste del Nuevo Campo de Francia.

7. CONCLUSION

El desenclave geográfico funcional interno e internacional de la República de Panamá debería complementarse con acciones que logren asegurar un mejoramiento sustancial de las posibilidades de las ciudades terminales de Panamá y Colón para encauzar, con el mínimo coste económico y social, la ampliación de sus infraestructuras urbanas. Ello no es, sin embargo, suficiente. Las ciudades de Panamá y Colón organizan áreas metropolitanas cada vez más amplias, dinámicas y exigentes. La presión demográfica y social sobre el espacio es creciente y los conflictos sólo pueden exacerbarse.

La consideración del desarrollo de la región metropolitana como un todo orgánico (incluyendo la extinta Zona del Canal) es indispensable para evitar, en un futuro a mediano y largo plazo, un crecimiento anárquico y conflictivo que ponga en peligro, por embotellamientos funcionales, la eficiencia de la misma ruta de tránsito y, eventualmente, terminen en su parálisis definitiva.

