



REVISTA SABERES APUDEP
ISSN L 2644-3805

Volumen 1 Número 2
Julio-Diciembre, 2018

Acceso Abierto. Disponible en:
https://revistas.up.ac.pa/index.php/saberes_apudep/about

Recibido: 05/02/18; Aceptado: 02/03/18
pp. 72- 82

Panamá en transición

Dr. Guillermo Castro H.

Fundación Ciudad del Saber. Email. revistasaberesapudep@gmail.com

“sólo se han de contar en un pueblo los días que nacen
de aquel en que se sacudió de la frente la corona extraña”
José Martí¹

RESUMEN

A partir de la integración del Canal a su economía interna, la República de Panamá ha ingresado a una nueva etapa en su desarrollo, que combina un crecimiento económico sostenido – si bien incierto - con una inequidad social persistente, una degradación ambiental constante y una erosión institucional creciente. Esa etapa expresa, a niveles sin precedentes, la contradicción entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado a partir de la conquista europea en el siglo XVI. En virtud de lo anterior, cabe decir que la sociedad panameña ha ingresado en una etapa de transición en su desarrollo, que puede llevarla a la superación de esa contradicción en el marco de una República próspera y equitativa, o a crecientes conflictos que acentúen los males de un desarrollo centralista autoritario.

Palabras clave: Panamá, transitismo, territorio, organización territorial

ABSTRACT

Since the integration of the Canal into its internal economy, the Republic of Panama entered into a new stage in its development, which combines a sustained – although uncertain -economic growth with a persistent social inequity, a constant environmental degradation and an increasing institutional erosion. This new stage expresses, at unprecedented levels, the contradiction between the natural organization of Panama’s territory, and the territorial organization of its economy and Government since the European conquest of the 16th Century. With regard to this situation, it may be said that the Panamanian society has entered into a transition stage in its development, which may lead it to overcome that contradiction in the

¹ “Discurso pronunciado en la velada de la Sociedad Literaria Hispanoamericana en Honor de Venezuela, en 1882”. Obras Completas. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975. VII, 290.

framework of a prosperous and equitable Republic or lead into increasing conflicts that may increase the conflicts inherent to a centralist and authoritarian development.

Key words: Panama, transitism, territory, territorial organization.

Fue apenas al concluir el siglo XX que culminó en Panamá el proceso de formación de un Estado nacional plenamente soberano, con la salida del último contingente militar extranjero de nuestro territorio, tal como había sido pactado en el Tratado Torrijos – Carter de 1977. El desarrollo ulterior de ese Estado, sin embargo, se vio alterado por el desacuerdo interior entre quienes estaban en la responsabilidad de conducir ese proceso. Con ello, la tarea de asumir en su plenitud las responsabilidades del ejercicio pleno de la soberanía nacional por primera vez en nuestra historia pasó a convertirse en una difícil experiencia de aprendizaje y nueva construcción de la nación que había venido a ser soberana.

Con todo, la soberanía ha demostrado ya su papel decisivo para el desarrollo del país y la definición de sus opciones de futuro. Librada la nación a sí misma, ingresamos a un ciclo de crecimiento económico sostenido con inequidad social persistente, degradación ambiental creciente, y un deterioro institucional constante, que se traduce en un Estado cada vez más débil con un Gobierno cada vez más fuerte. Todo esto hace evidente la necesidad ya impostergable de entendernos en lo que hemos devenido, y comprendernos en lo que podemos llegar a ser.

En esto, conviene empezar por entender mejor nuestro lugar en el mundo. Debería llamarnos la atención, aquí, que Panamá sea el único país de las Américas que nunca se ha visto definido en el mercado mundial por los bienes que exporta. Desde el siglo XVI, en cambio, nos definen los servicios que ofrecemos para el tránsito interoceánico de lo que otros producen e intercambian.

Esa actividad de tránsito no se inició entonces, sin embargo. Desde mucho antes de la llegada de los europeos, el territorio del Istmo había sido organizado por sus primeros pobladores en un conjunto de corredores interoceánicos a lo largo de

las cuencas de los principales ríos que fluyen desde la Cordillera central hacia el Pacífico y el Atlántico. Esos corredores no sólo les permitían aprovechar los recursos de ecosistemas muy diversos: además, facilitaban el intercambio de bienes entre las sociedades del Atlántico mesoamericano y las del litoral norte del Pacífico sudamericano.

La incorporación del Istmo al proceso de formación del mercado mundial dio lugar a una reorganización radicalmente distinta de esa actividad de tránsito. El resultado de ello fue lo que el historiador Alfredo Castillero Calvo denominó una sociedad transitista, definida por la extrema centralización de las actividades del tránsito, y la extrema concentración de sus beneficios.²

Así, el transitismo centraliza toda la actividad del tránsito por una sola ruta – la definida por las cuencas de los ríos Chagres, en el Atlántico, y Grande, en el Pacífico, que hoy sirve de vía de acceso al Canal -, bajo control monopólico estatal, sea de la Corona española, del Estado norteamericano, o del panameño. De igual modo, concentra los beneficios del tránsito en los sectores sociales que controlan el Estado, y subordina los recursos del Istmo – demográficos, ambientales, financieros - a las necesidades de esa actividad. Y así como en el plano ambiental, esto genera una huella ecológica devastadora sobre el conjunto del territorio nacional, en el político y cultural estimula modalidades de pensamiento y conducta que tienden a aceptar pasivamente la extrema centralización del poder en Panamá.

En la práctica, el resultado de esta formación económico – social transitista³ ha sido el desarrollo desigual y combinado del conjunto del territorio del Istmo desde

² Castillero, Alfredo, 1973: “Transitismo y dependencia: el caso del istmo de Panamá.” *Lotería*, No. 210, julio 1973. Panamá.

³ En el sentido en que lo planteara Carlos Marx al señalar que “En todas las formas de sociedad existe una determinada producción que asigna a todas las otras su correspondiente rango de influencia, y cuyas relaciones por lo tanto aseguran a todas las otras el rango y la influencia. Es una iluminación general en la que se bañan todos los colores y [que] modifica las particularidades de éstos. Es como un éter particular que determina el peso específico de todas las formas de existencia que allí toman relieve.” *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857 – 1858*. I. Siglo XXI Editores, México, 2007 (1971) I, 27 - 28.

el siglo XVI hasta nuestros días, en todos los planos de la vida de sus habitantes. El pilar que sostiene esta modalidad de desarrollo radica en la concentración en el Corredor interoceánico del Chagres de lo fundamental de la actividad económica, de la inversión pública y privada, y de la población del país.

Por contraste, entre los siglos XVI y XX el litoral Atlántico y la región del Darién pasaron a una situación aislamiento, al ser canceladas las rutas interoceánicas que habían desempeñado un papel de primer orden en el ordenamiento territorial del Istmo antes de la conquista europea. Aquella organización territorial en corredores interoceánicas fue sustituida por otra que combina un solo corredor interoceánico con otro de soporte agropecuario a lo largo de las sabanas de la región Sur Occidental del país, y de allí a Centroamérica. Con ello, la contradicción entre la organización natural de su territorio – definida por cuencas de ríos que nacen en la Cordillera Central y desde allí fluyen al Norte y al Sur -, y la organización territorial de la economía y el Estado a partir de un corredor que va de Este a Oeste desde el Corredor Interoceánico se ha constituido en un factor de primer orden en el desarrollo histórico de la formación social panameña.⁴

En esa perspectiva, por último, cabe ubicar a la lucha por el control de la renta del Corredor Interoceánico como el aspecto principal del transitismo como contradicción principal en el desarrollo de Panamá desde su constitución en República bajo un régimen de protectorado de los Estados Unidos entre 1903 y 1999, y hasta el presente. Esa lucha asumió primero la forma de un conflicto entre Panamá y los Estados Unidos, por el acceso al mercado del enclave canalero – parcialmente resuelto mediante el Tratado Arias Roosevelt de 1936 -; por el control de los salarios de los trabajadores panameños del enclave – resuelta por el Tratado

⁴ Esa organización territorial al servicio de las necesidades del Corredor Interoceánico sigue siendo el factor fundamental en la gestión pública. Así ocurre, por ejemplo, con la construcción de un nuevo puente sobre el Canal en el Atlántico, cuyos propósitos no han sido hasta ahora de un debate público en Panamá, destinado a facilitar el acceso a los puertos del Canal desde Centroamérica, a facilitar la construcción de nuevos embalses para el trasvase de agua del río Indio al lago que abastece a la vía interoceánica, la de la nueva vía de transmisión de energía hidroeléctrica desde la frontera con Costa Rica hasta en Corredor Interoceánico, y la explotación minera e inmobiliaria en el litoral Centro Occidental del Atlántico Panameño.

Remón – Eisenhower de 1953-, y por el control del propio enclave, resuelta por el Tratado Torrijos – Carter de 1977.

A partir de la entrega del enclave y el Canal al Estado panameño por parte del norteamericano, la lucha por el control de la renta transitista se trasladó al interior de la sociedad panameña. En su primera fase, esta lucha garantizó a los sectores dominantes en Panamá el control de dicha renta en su conjunto. A partir de 1994, cuando esos sectores se aseguraron el control del Canal mediante una reforma constitucional, la lucha por la renta transitista pasó a convertirse en un enfrentamiento entre los distintos grupos que han venido controlando el poder económico en Panamá desde comienzos del siglo XX y, en particular, de la década de 1950 en adelante.⁵

Una transición en curso

El conflicto interno entre los grupos dominantes en el país hizo imposible que la gradual incorporación del Canal a la economía interna del país a partir de 1979 fuera asociada a un plan de desarrollo para la transformación del país. Aun así, ella ha abierto paso a un proceso de transición hacia formas nuevas y más complejas de desarrollo de la formación económico – social transitista, cuyas tendencias ganan cada día en importancia como factores de contradicción y renovación en la vida del país.

En primer término, la integración del Canal a la economía interna ha acelerado y ampliado el desarrollo del capitalismo en todo el territorio nacional, dentro de las limitaciones impuestas por el transitismo y en creciente contradicción con ellas. Ese desarrollo, en efecto, ha operado mediante una acelerada transnacionalización de la economía panameña, visible en la inversión masiva de capitales provenientes de Colombia, México, España, Inglaterra y los Estados Unidos.

⁵ Al respecto, por ejemplo: Gandásegui, Marco, 1967 (2002): “La concentración del poder económico en Panamá”, e “Introducción. Sociología de la nación panameña”. En *Las Clases Sociales en Panamá*. Marco A. Gandasegui, hijo (Compilador). CELA, segunda edición, Panamá, 2002.

Esto ha tenido un severo impacto sobre el sector empresarial nacional productivo previamente existente. Por un lado, desde comienzos del siglo XXI la empresa privada productiva nacional ha vendido sus principales activos al capital extranjero. Por otro, si bien la economía en su conjunto ha tendido a crecer a partir del dinamismo del sector servicios, las exportaciones generadas por los sectores productivos agropecuario e industrial tienden a decrecer.

A esto se agrega el hecho de que el país se haya visto lanzado al mercado global sin estar preparado para ello. Esto se ha hecho sentir en el hecho de que fuera apenas en el año 2017 que Panamá, donde nunca fue creado ningún centro de estudios asiáticos, estableciera relaciones diplomáticas con la República Popular China, que ya era el segundo cliente en importancia del Canal de Panamá y ocupara un lugar de creciente importancia en el flujo de inversiones extranjeras al país. En términos más amplios, en vísperas del primer cuarto del siglo XXI Panamá carece de las capacidades necesarias para atender las demandas de nuevo tipo que estas transformaciones generan en materia de capital humano, tecnología y gestión pública.

Consecuencia de lo anterior ha sido que este ingreso a la economía global haya sido encarado mediante la concentración de sus beneficios en el Corredor Interoceánico, antes que mediante un esfuerzo de ampliación de las oportunidades que ofrece la globalización al conjunto del país. En este sentido, el ingreso a la economía global ha agudizado todos los viejos motivos de conflicto interno del transitarismo, sin aportar a la solución de ninguna de sus contradicciones. Más allá de generar un proceso combinado de crecimiento económico sostenido con inequidad social persistente y degradación ambiental creciente, esto ha acelerado ha acentuado la disfuncionalidad del sistema institucional vigente, generando una tendencia constante a debilitar al Estado en su capacidad de expresar y atender el interés general de la sociedad, y mientras fortalece al Gobierno como herramienta

política en la disputa por el control de la renta transitista entre los sectores dominantes.

La manera más adecuada de encarar esta compleja situación consiste en asumirla como una transición entre el país que fuimos y el que podemos llegar a ser. Esa transición, que se inicia con la desaparición de la Zona del Canal en 1979; se degrada con la dictadura bonapartista de 1984 – 1989, y se estabiliza transitoriamente de entonces acá, tiende nuevamente a degradarse en la medida en que crea nuevos conflictos sin resolver viejas contradicciones. Al propio tiempo, esa transición sigue actuando en nuestra sociedad como un proceso histórico de gran dinamismo, cuyas consecuencias pueden llegar a ser del todo imprevisibles si nuestra sociedad no asume su control y orientación.

Esta situación nos plantea, así, la mayor y más compleja tarea pendiente de Panamá en el siglo XXI. La gran tarea del siglo XX fue encarar y resolver el problema de la soberanía nacional, que constituía entonces el aspecto principal de la contradicción transitista. La gran tarea que emerge ahora es la de encarar y resolver el problema de la soberanía popular mediante la construcción de una República organizada en torno a las necesidades que plantea el desarrollo sostenible de una sociedad próspera, equitativa, capaz de servir al mundo *Pro Patria Beneficio* y, por todo ello, finalmente democrática en el sentido más rico y amplio del término.

Nuevas oportunidades

En los hechos, la transición que vive la sociedad panameña ha creado ya nuevas oportunidades y ventajas competitivas para el país. Valorar esos cambios en una perspectiva de futuro como la planteada, sin embargo, requiere una visión que los vincule al país como un todo, de un modo, para pasar de ellos a una transformación que permita aprovechar todo el potencial de innovación e integración que la transición ya está generando.

Así, por ejemplo, Panamá cuenta hoy con una verdadera *Plataforma de Servicios Globales* cuyos componentes más modernos interactúan de manera sinérgica entre sí, al tiempo que otros más tradicionales tienden a ubicarse en una posición marginal y aun a entrar en contradicción con el conjunto. Esa Plataforma incluye hoy, entre otros componentes un *complejo de transporte multimodal* (marítimo, aéreo, ferroviario), conformado entre 1850 – 2016, que alcanza su mayor nivel de complejidad con la ampliación del Canal de Panamá; una *Zona de libre comercio*, establecida en 1948, que encara crecientes dificultades para encontrar un nuevo nicho en una economía organizada en torno al libre comercio entre corporaciones transnacionales; un *Centro Financiero Internacional*, establecido a partir de 1970, que tiende a crecer y diversificarse cada vez más; un *Centro de Apoyo a la Gestión del Conocimiento* para la innovación y el cambio social, en operación desde el año 2000 con el nombre de Ciudad del Saber; un en operación desde 2002 en la Ciudad del Saber; un *Centro de Servicios Logísticos* en operación desde 2004, y un *Centro Regional de Sedes de Corporaciones Transnacionales*, en operación desde 2007.

A ese desarrollo innovador de viejas y nuevas ventajas competitivas asociadas a la oferta de servicios al comercio global, la transición en curso en Panamá agrega, hoy, la oportunidad de fomentar ventajas de un tipo nuevo. Se trata, por ejemplo, de la posibilidad de poner en verdadero valor la extraordinaria abundancia de agua y biodiversidad que caracteriza a los ecosistemas del Istmo, que hasta ahora han sido objeto de un aprovechamiento extensivo, extractivo y destructivo, que puede y debe pasar a ser intensivo y sostenible a partir de la creación y desarrollo de un verdadero mercado de servicios ambientales en Panamá.⁶

⁶ Un mercado así, por ejemplo, no ve en el agua un mero insumo a libre disposición de todo el que tenga los medios para extraerla, sino como un elemento natural que puede ser transformado en un recurso adecuado para actividades muy diversas – desde el tránsito de buques, hasta la generación de energía, el riego agrícola y el consumo humano – gestionando de manera innovadora su oferta natural, y ordenando su demanda económica y social. La abundante biodiversidad de los ecosistemas del Istmo, por su parte, ofrece oportunidades en campos como la bioprospección, la innovación biotecnológica, el ecoturismo y la agroecología a partir de la gestión de ecosistemas en la perspectiva de una economía circular.

Para que esas ventajas comparativas lleguen a ser competitivas, sin embargo, será necesario abrir paso a formas nuevas de organización productiva y social. A eso apuntan iniciativas en curso, como la del Centro de Competitividad de la Región Occidental de Panamá, que vincula entre sí a organizaciones empresariales, sociales y académicas de las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro, y de la Comarca Ngöbe – Buglé.⁷

A este mismo plano de innovación social se vincula el creciente interés de los sectores profesionales e intelectuales del país en la identificación de nuevas alternativas para un desarrollo mucho más y mejor integrado de Panamá. Tal es el caso, por ejemplo, de grupos de profesionales de capas medias que vienen contribuyendo a la renovación del sistema nacional de educación superior, vinculándolo de manera realmente efectiva a la mejor comprensión de los problemas del país, y al diseño de soluciones innovadoras para los mismos.

Nuevos desafíos

Este proceso de transición encara desafíos que van desde la persistencia en determinados sectores sociales de una mentalidad que niega al país capacidad para encarar en sus propios términos sus problemas, hasta viejas formas de identidad que se desgastan con rapidez en su contacto con las culturas emergentes en la economía global sin llegar – aún – a la creación de formas alternativas que expresen a la sociedad que va tomando forma en ese proceso. Otros problemas emergen de una profundidad histórica aún mayor, como el que se expresa en la creciente contradicción entre la organización natural del territorio y la organización territorial de la economía y el Estado creada por el transitismo a partir del siglo XVI. Hoy van siendo cada vez más numerosas las iniciativas regionales para crear nuevas vías

⁷ El Centro, con el respaldo de entidades como la Corporación Andina de Fomento y el Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura, promueve activamente un desarrollo integrado, inclusivo y sostenible, fundamentado en el conocimiento del enorme potencial de la región, para ampliar y mejorar la inserción del país en la economía global.

de comunicación interoceánica en Chiriquí, Veraguas, Coclé, Panamá y Darién y, eventualmente, para recuperar la función del Istmo como puente entre las Américas del Norte y el Sur.

Todo esto renueva las tradicionales contradicciones entre el Corredor Interoceánico, que concentra la inversión y los beneficios del crecimiento económico, y otras regiones que ven limitadas sus posibilidades de ampliar su participación en esos beneficios. Todo esto, también, ha derivado de momento en una situación de crisis de liderazgo en la conducción del país. Los sectores que tradicionalmente han usufructuado los beneficios del transitismo ven erosionada su autoridad política en una sociedad cada vez más diversa y compleja, mientras aquellos otros que han visto limitada su participación en esos beneficios ofrecen una creciente resistencia a todo cambio institucional que no apunte a modificar ese orden de cosas tradicional. Todo ello alimenta una creciente situación de anomia política, que erosiona sin remedio la legitimidad del orden establecido. Con ello, la disputa por el control de la renta transitista entre los sectores dominantes tradicionales tiende a traducirse, además, en una disputa entre esos sectores y el conjunto de la sociedad.

Como se ha dicho, las facilidades que ofrece al tránsito interoceánico constituyen una importante ventaja comparativa del Istmo de Panamá. El transitismo constituye apenas una modalidad de organización de esa ventaja, correspondiente al desarrollo temprano del mercado mundial. Hoy, en la circunstancia creada por la transición de ese mercado de su fase internacional a la global, el transitismo conspira contra el tránsito, y limita en todos los planos – el económico como el social, el político, el cultural y el ambiental – el desarrollo en plenitud del potencial de prosperidad de la República.

Conocernos, ejercernos, transformarnos

Hoy es ya evidente que la operación eficiente y sostenida del Canal y la Plataforma de Servicios Globales depende y dependerá cada vez más del desarrollo sostenible del país en su conjunto. Y ese desarrollo demanda todo el potencial de la posición geográfica y de las capacidades de nuestra población. La transición inaugurada en 1979 ha llegado a un punto en el que la transformación económica del país requiere la transformación institucional que abra paso a la transformación social. Esto, a su vez, demanda un proyecto nacional de desarrollo integral, inclusivo y sostenible que, desemboque en un Estado nuevo para un país renovado.

Tal es, en su síntesis más apretada, el desafío mayor que enfrentamos los panameños en esta transición desde el protectorado que fuimos hacia la República plenamente soberana, equitativa y próspera que podemos llegar a ser. No en balde se ha dicho que la solución de todo gran problema estratégico genera siempre problemas nuevos y más complejos. Los que tenemos hoy se derivan de los que fuimos capaces de encarar y resolver ayer apenas, para entrar de lleno a la tarea de conocernos y ejercernos, y llegar a ser la nación que merecemos ser.