

EL ISTMO PANAMEÑO Y LA CONECTIVIDAD GLOBAL

Summary: The economic growth index announced by the IMF for Panama in 2022 was 6.1%, with an inflation rate of 1.5%; while the IDB described us as "one of the most unequal countries in the region", problem that was characterized as having a strong territorial component.

The phenomenon can be explained from many angles, but for the case at hand, its foundation is the historical model that has presided over the country and that was born with the Spanish colonization, when the function of the "continentality" developed by our pre-Columbian peoples was lost, being replaced by that of "interoceanity" under the so-called "transitist" model of development, said model hangs on a single route (that of the Chagres) depending on a service economy of little national added value and based on the monoculture of water. The result has been a critical territorial imbalance in the conditions and tendencies of the new century and of our emerging nation, which has become the core enemy of the model itself.

In fact, this is one of the strategic issues that our society must resolve in the near future. In the current social, economic, cultural, and environmental conditions of the country, and the opportunities arising from the new global and continental configuration, what prospects for a solution can such a phenomenon present? This is what we intend to formulate in some way from the perspective of the sustainability of human development.

Palabras clave: *continentalidad, interoceanía, transitismo, conectividad, equilibrio territorial, polo de desarrollo.*

En cualquier imaginario latinoamericano galopa la idea inequívoca de un Panamá que transcurre alegre y próspero como velero a sotavento sobre el espejo de agua de un gran lago, el Gatún, amparada por la unión de dos inmensos océanos del planeta que alimenta un crecimiento económico envidiable con relación a la región hemisférica y da soporte, en cierto grado, a instituciones eficientes y estables. Al cierre del año 2022 el istmo marcó efectivamente un crecimiento de 6,1% y una inflación de 1,5% de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). No obstante, ese mismo año el Producto Interno Bruto (PIB) lo sostenían solo tres fuentes principales: Servicios (68,15%), dominado por las altas finanzas, el transporte internacional y el comercio import/export, todos vinculados básicamente al capital foráneo; la Industria (26,17%), dirigida en lo medular a la construcción y la manufactura (productos básicos, bebidas, alimentos, etc.), y la Agricultura (2,62%), poco industrializada y con una caída progresiva desproporcional en los últimos 20 años. A su vez, antes de que se anunciara el Coronavirus en 2019, uno de cada cuatro panameños vivía en situación de pobreza y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se refería al país como "uno de los más desiguales de la región".

El problema no arranca de la elección de un suelo poco fértil sobre el que se esparció una renegada semilla en algún momento de nuestra historia, que no creció, sino más bien de un suelo empobrecido por el mal uso. Hablamos en esta perspectiva del agotamiento al presente del paradigma de desarrollo que primó desde los tiempos de la colonia hispana en los esquemas implantados para el cultivo social; o sea en la arquitectura socioeconómica del país, siendo que, en su maduración y envejecimiento, ha llegado al techo de su capacidad para enfrentar los nuevos desafíos atravesados sobre la ruta ascendente de la sociedad en este siglo XXI.

Una singularidad de la formación geológica del Panamá ístmico –luego de haber sido tan solo un cúmulo de islas volcánicas diseminadas en el mar– fue la de forjar el puente continental de las

especies biológicas, posibilitando la extraordinaria conectividad ecológica Norte-Sur que engalana en nuestros días las tierras americanas con la mayor biodiversidad planetaria; o en otras palabras, fue este atributo de la “continentalidad” de los intercambios, garante de los flujos sistémicos de la biosfera su más preciada vocación natural.

Ésta no se perdió con los primeros ocupantes humanos. Al contrario, prendió con las sociedades originarias en el intercambio de productos que tuvo lugar intensamente mediante corredores marítimos costeros y transístmicos, así como en las extensas planicies de la vertiente Pacífico. Tal dimensión se pierde solo miles de años después con la función de la “interoceanidad” que le asigna la conquista hispana al territorio, una nueva vocación de carácter histórica que nace con las ventajas que brinda la cintura ístmica, especialmente por su angostura y ubicación geográfica, junto con los intereses allende nuestros mares litorales, y que ordena al país de manera diferente al imperante, en correspondencia con la actividad fundamental de ser en la ocasión puente del oro y demás mercancías hacia Europa, y centro de la distribución de esclavos y del comercio hacia el Sur continental¹.

De la explotación de esta vocación nace el modelo “transitista” de desarrollo que ha dominado al istmo durante los 500 años siguientes a la conquista y poco más, y del cual prevalecen en la contemporaneidad tres constantes fundamentales que lo definen:

- a) *La concentración del tránsito interoceánico en una sola ruta, siempre bajo el hegemonismo ejercido en diversos grados de sometimiento y formas por un poder foráneo;*
- b) *La subordinación de las actividades productivas en el conjunto del territorio, a las necesidades de la vía de tránsito;*
- c) *La concentración de la renta producida al país por el tránsito y sus actividades colaterales en las elites dominantes de la sociedad, a través del control de la institucionalidad política istmeña.*

Son preceptos que han revestido diferentes modos de operar en la historia panameña según las etapas del desarrollo mundial y el papel atribuido en su momento a las ventajas geográficas por las esferas imperantes de la geopolítica y la geoeconomía, pero siempre presentes en el sistema societal y su ordenamiento territorial, llegando hoy a una situación de vejez en la que conspiran contra la propia función de tránsito que los creó. Su más singular manifestación está resumida en la conclusión del BID de 2019, cuando registra que la desigualdad tiene un fuerte componente territorial que no ha hecho más que acrecentarse en las últimas fechas. Y agrega: en los territorios indígenas la pobreza puede alcanzar un 80% de sus habitantes; “el problema real reside en la acumulación desigual entre las provincias de Panamá y Colón (zona transitista), y el resto del territorio”.

De acuerdo con datos de 2022 levantados por el “Pacto del Bicentenario” (*Cerrando Brechas*), el eje transitista de Panamá-Colón está aportando el 89,1% del crecimiento total del país mientras que todas las demás provincias y comarcas juntas, el 10,9% restante. De esta cantidad restante Chiriquí contribuye con el 4,9%, o sea casi la mitad, debido más que todo a la producción agrícola

¹ Al respecto cabe recordar que las Ferias de Portobello (1606 – 1739), celebradas en Panamá representan el primer sistema de transporte multimodal interoceánico del mundo.

y ganadera lechera, que es elevada y por cierto consumida en su mayor parte por el eje interoceánico citado. Por iguales motivos –cabe agregar–, la más alta proporción de la inversión en infraestructura, salud, agua de consumo humano y educación se la lleva la zona de este eje; y es que en esencia están activos todos los preceptos de la subordinación del desarrollo nacional al complejo canalero y de la concentración de la riqueza producida en una elite –por cierto, cada vez más estrecha–, coronados hoy por la ampliación de las esclusas y el impulso al sector logístico.

La consecuencia es inevitable... El llamado “Corredor Interoceánico”² concentra actualmente poco más del 60% de la población nacional, con tendencias a albergar pronto el 70%. La deformación territorial de los aglomeramientos urbanos es general a razón de la elevada progresión de la dinámica migratoria, fomentada en especial por la afluencia poblacional de las áreas rurales a las urbanas provinciales y de estas hacia las dos grandes metrópolis³. La provincia de Chiriquí, por ejemplo, es la segunda en número de habitantes del país con un 11% de la población total nacional y de dicha cantidad, su capital, David, concentra el 37%. No obstante, en tanto que distrito, David detenta un balance migratorio neto negativo de -3,9 y la provincia, la cifra de -82,7. Mientras, el distrito de Panamá tiene un balance positivo de +3,0 y el vecino Chepo, uno de +11,5. La mayor parte de la corriente fluye hacia la zona transitista; y lo más relevante es que, si se recurre a la pirámide de población por edad, la gráfica estadística languidece con gran acento en el rango de edades situadas entre 15 y 55 años, o sea en su población económicamente activa.

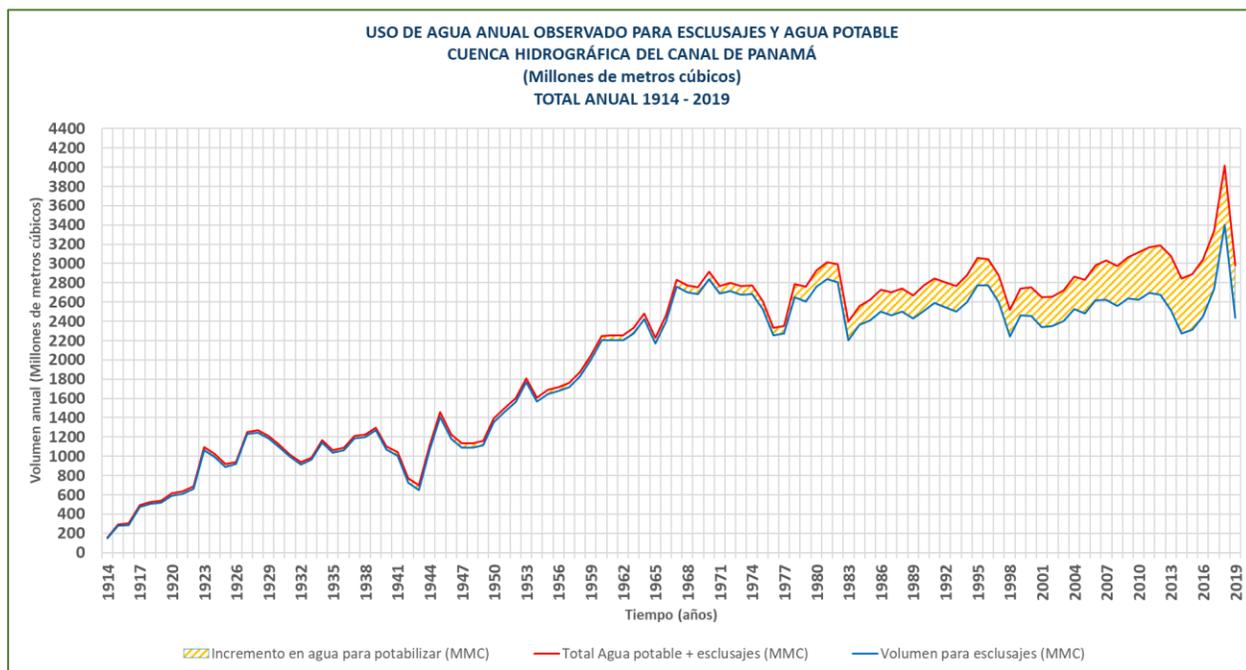
El resultado más nítido de esta distorsión fue palpable ya en el Siglo XX con la llamada “Zona del Canal de Panamá”, cuando se hablaba de dos países en un mismo territorio, uno del Primer Mundo y otro del Tercer Mundo; y esta característica no solo se mantiene, sino que se ha agravado al ampliarse la ciudad con un crecimiento urbanístico vertical desplanificado y enclaves residenciales, rodeados a su vez de cinturones miserias periféricos. Este crecimiento, junto a las plataformas de servicios como las de los mega cruceros, del “hub” de las Américas representado por el aeropuerto de Tocumen y otras, consumen enormes recursos. El grueso de la energía eléctrica del país, por ejemplo, lo absorbe la “zona transitista”, siendo suministrada desde múltiples áreas rurales selladas con altos índices de pobreza (muchas sin luz) y a costo de sus competencias ecológicas vigentes; el sostén alimentario agrario viene igualmente de estas regiones, etc. Es decir que la “huella ecológica” e “hídrica” de la citada zona cabalga cercana a los índices de países europeos, causando en el plano nacional una deuda con el actual “hinterland” de la vía interoceánica⁴ por el gasto en capacidades ecológicas, que no se pagan. Y no es todo;

² Entendemos por Corredor Interoceánico la región integrada por los distritos conectados a las aguas del Canal de Panamá: Colón, Chagres, Panamá, Chepo, Arraiján y Chorrera.

³ Hacemos énfasis en que se debe más al flujo migratorio hacia las ciudades que al crecimiento vegetativo poblacional.

⁴ En nuestro criterio, durante el dominio colonial del canal de Panamá el “Espacio de Vida” (Lebensraum) de la vía acuática lo conformó geográficamente lo que aún se llama “Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, en tanto que el “hinterland” fue siempre la conocida “Zona del Canal de Panamá” y ciudades terminales. Después del año 2000, con la integración al territorio nacional del canal el Lebensraum sigue siendo la Cuenca Hidrográfica, si bien sumada ahora con las áreas distritales del Corredor Interoceánico; pero el hinterland ha pasado a ser todo el país –particularmente condicionado por los procesos de globalización del sistema mundo–, algo poco entendido por la sociedad panameña quizás por la cultura dominante del “transitismo”, lo cual está obstaculizando la visión

todas las urbes del corredor en cuestión consumen la misma agua que abastece al canal, la cual tiene límites determinados por la cuenca disponible y sus precipitaciones climáticas. Hoy día una de las grandes preocupaciones sobre el agua de la vía acuática es justamente, el incremento desproporcionado que ha tomado el consumo social por encima del realizado por la actividad del transporte, en condiciones de que somos un país sensible a los efectos del Cambio Climático (Gráfica 1).



Gráfica 1. Fuente: Autoridad del Canal de Panamá (2020)

Todo esto refleja con mucha autenticidad lo que hemos llamado el *desequilibrio territorial* del país, consecuencia de un modelo de desarrollo que, en las condiciones y tendencias nuevas del mundo y de la nación que surge del año 2000 se convierte en enemigo de sus propios fines, representando el problema estratégico fundamental que toca resolver a la sociedad panameña en el cercano horizonte. Es un asunto que plantea en esencia enfrentar simultáneamente dos grandes desafíos, uno hacia lo interno y otro hacia lo externo, pero los dos concatenados sistémicamente en la tarea de elevar el papel geopolítico y geoeconómico del istmo al peldaño competitivo que corresponde a la globalidad interdependiente alcanzada por el planeta y a la morfología de los flujos económicos que construye la nueva división internacional del trabajo.

Sobre el primero de estos desafíos decimos de antelala que, un equilibrio territorial es sólo posible robusteciendo la unidad territorial que hace a las naciones –la nuestra está fragmentada por el desarrollo desigual y combinado del modelo citado–, mediante la extensión del mercado interno a todos los confines, hecho que, si quiere ser sostenible en el espacio y tiempo debe ir acompañado de un acusado crecimiento equitativo de las fuerzas productivas a lo largo y ancho

integrada de “país interoceánico” (conservando la de “zona interoceánica” segregada) y con ello, el desarrollo de su complemento natural, la “continentalidad” del territorio con todas sus capacidades geoeconómicas.

del territorio nacional, que garantice igualmente calidad de vida digna. Es inobjetable que los agentes económicos devienen cada vez más actores centrales de la configuración de los territorios, transformando la interacción entre territorio y economía en un eslabón básico y primordial de la geografía del desarrollo en vista de que, el espacio de los flujos económicos intensos al que están llegando los intercambios, da efectiva consistencia a la estructura territorial.

Es desde este punto de vista que, a nuestro juicio, es fundamental la disposición nacional de cinco polos de desarrollo socioeconómico y ambiental –adicionales al “metropolitano interoceánico” actual–, cada uno con su especificidad según los recursos locales y capacidades ecológicas, y las condiciones sociales, culturales e institucionales vigentes en la región⁵. Su función es dinamizar el desarrollo territorial del sistema socioambiental a su alcance, mediante la explotación sostenible y socialmente inclusiva del potencial de sus recursos naturales, de la conectividad a través de las redes virtuales al igual que del transporte vial, acuático e inclusive ferroviario (cuando se pueda), de la construcción de infraestructuras de servicios y de la organización de base comunitaria.



Figura 1. Mapa de los Polos de Desarrollo

⁵ Esta idea fue ya expuesta sin grandes pretensiones durante las discusiones que se realizaron alrededor del proyecto de ampliación del canal y quedó plasmada en un trabajo de nuestra cosecha publicado en 2007, que se llama: “Un Canal y dos mundos: el reto ambiental de Panamá”. Los polos de desarrollo los propusimos como un mecanismo para controlar la tendencia que se daría por efecto de la ampliación, a la alta concentración poblacional en la zona transitista o, en otras palabras, como una medida de mitigación a un impacto previsto.

Estos núcleos (Figura 1), motores de proyectos, cada uno con su corredor interoceánico Norte-Sur como lo fue la gestión territorial de nuestros pueblos precolombinos, podrían abarcar e incidir a nuestro juicio en las regiones que siguen: Polo Gualaca (Chiriquí, Bocas del Toro y Comarca Ngäbé-Büglé occidental), Polo Cañazas (occidente de Veraguas y Comarca Ngäbé-Büglé oriental), Polo Canajagua (Península de Azuero), Polo Coclesito (oriente de Veraguas, Coclé y occidente de Colón), Polo Mortí (Darién y Guna Yala).

Tal marco, junto con las redes de interconexión correspondientes a la relación sistémica territorial daría también pie a la conectividad con los países vecinos y tendría a favor del desarrollo las ventajas comparativas de estratégicos recursos nacionales, como son la cintura ístmica, el suelo y subsuelo, la materia hídrica, la mega biodiversidad y diversidad cultural, o las costas y mares territoriales, con la inmensa riqueza que representan; todos, además, susceptibles de transformarse en ventajas competitivas para un uso sostenible con el apoyo de la investigación científica y la aplicación de tecnologías avanzadas y apropiadas, lo que significaría un gran “plus” para el país en la esfera de la gestión práctica del conocimiento.

Por supuesto, tal reorganización representa un rompimiento con el “modelo transitista” de desarrollo que mantiene aún a la interoceanidad colgada de una sola ruta y de una economía de servicios de poco valor agregado nacional. De paso, sirva el tema para una aclaración: no es la vocación de la interoceanidad la que está en una etapa de vejez terminal, sino el paradigma tradicional de explotación; pues contrariamente, sus ventajas competitivas han crecido con la recuperación del territorio canalero lo mismo que el potencial económico nacional, solo que el modelo está negando toda eventualidad de aprovechamiento libre de las nuevas oportunidades que se brindan a la nación. La propuesta de los polos de desarrollo lo que hace en este contexto es abrir las compuertas para que, a partir de las ventajas competitivas de la “interoceanidad” y del despertar de las ventajas comparativas dormidas de la “continentalidad” ístmica, el país total despliegue sus plenas capacidades de crecimiento ajustándose tanto a las posibilidades que ofrece la nueva configuración mundial, como a los umbrales de explotación que marca el capital natural de uso; porque conviene no olvidar que, por naturaleza, hay una capacidad de carga más allá de la cual no hay más competencia que realizar. Tomando por ejemplo el caso del Canal de Panamá, inevitablemente hay un techo por encima del cual el asunto no es cómo pasar más barcos, sean más grandes o más chicos, sino —y sería lo más aconsejable—, como utilizar las ventajas competitivas creadas por la interoceanidad para poner en valor otras aptitudes de las vocaciones fundamentales del istmo en toda su extensión.

Es esto lo que amarra el desafío interno con el externo. En un estudio que realizáramos en 2020 sobre el cobro a los usuarios del canal por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)⁶, en virtud del gasto del agua, considerábamos ya que Panamá, situado en el ombligo del mundo se elevaba inevitablemente como un “eslabón conector de las intrincadas redes regionales y globales del conocimiento, la energía y los flujos comerciales que devienen columnas vertebrales del nuevo edificio social mundial”. Lo cierto es que, entrado el Siglo XXI, su cintura ha venido evolucionando

⁶ Zárate M. F. (2020). “Enfoque sistémico del valor del agua en la Cuenca del Canal de Panamá”. Estudio por encargo, inédito.

de hecho a colocarse como uno de los nodos estratégicos mundiales de los ejes logísticos del comercio internacional, al igual que Suez, Singapur, Shanghái, Dubái o el estrecho de Gibraltar.

En el Boletín *FAL* de la CEPAL (2014, #6) sobre el transporte y el comercio en América Latina y el Caribe, se sostiene que “existe un cambio de paradigma en todo lo que se refiere al comercio y es que cada vez más la competitividad depende de la logística y la cadena de suministros. Se puede producir en cualquier país, pero para que los productos lleguen al mercado de manera competitiva, la logística juega un papel fundamental en cuanto a tiempo, costo y confiabilidad”. En ese sentido agrega que “la ruta (del Canal) ya no puede ser competitiva solo pasando barcos y cobrando peajes”, por lo que tendrá que orientarse tarde o temprano a “añadir valor a la carga y complementarse con centros regionales de distribución”.

Dicho esto, la pregunta es, ¿qué necesita el país para tal fin?... Nuestra respuesta es inequívoca: más que un “corredor interoceánico” se necesita un “país interoceánico” operando ejes logísticos internos entre los diversos polos existentes de desarrollo y con puertos sostenibles de distribución continental, que garanticen los flujos de una economía especializada y a la vez complementaria y solidaria.

Al evaluar los resultados de la crisis del Covid-19 en el continente, la Dra. Alicia Bárcenas, en ese momento Secretaria Ejecutiva de la CEPAL apuntaba con mucho acierto, que en la reconstrucción de las economías post pandemia, más que la tendencia a implantar economías nacionales cerradas, negando el proceso de globalización, se dará la tendencia a regionalizar estas. O sea que los países se inclinarán hacia un fortalecimiento como bloques, con la finalidad de insertarse en la globalidad a través de economías concertadas, integrativas y sólidas, capaces de producir un crecimiento sostenido mediante la ampliación de sus mercados y la justa distribución de la riqueza. Es lo que se divisa, sin duda, de los brotes de pactos regionales económicos y de integración que se han venido gestando entre sectores de países del subcontinente.

El hecho inobjetable es que, al abordar el horizonte presente aparece con mucha claridad la tendencia regional a trabajar hacia la construcción de un mercado interamericano más integrado y de mayores capacidades en volumen y calidad, con productos de transformación de sello propio que, además, faculta al bloque a competir en mercados externos altamente complejos. Y esto tiene reflejos evidentes en Panamá y su canal. La vía, incluyendo al nuevo jugador global de China, da servicio actual a más de 145 rutas marítimas, manteniendo conectados 1.700 puertos y 160 países del mundo; en el año 2019 atendió un total de 13.785 barcos en tránsito, representando el 6% del comercio mundial y su proyección hacia el futuro cercano es de 17.000 buques al año⁷. Pero en este marco hay un usuario particular que ha crecido en proporcionalidad... De recientes datos estadísticos sobre los movimientos de carga se puede deducir que el transporte de cargas de mercancía, desde y hacia América Latina ha venido ganando espacio en la vía; y al revisar los niveles de intercambios de carga se observa un visible incremento de las relaciones mercantiles

⁷ Esto, por supuesto, sin tomar en cuenta las falencias del agua por impactos del cambio climático o algún fenómeno circunstancial. Pero las cifras que se señalan son aún manejables en tales condiciones, con una política adecuada de desconcentración del conglomerado poblacional transitista y el suministro adicional del recurso hídrico por alguna reserva vecina al canal.

Norte-Sur que compiten en tonelaje con los tránsitos interoceánicos de mercaderías entre continentes, especialmente desde y hacia EE.UU. (usuario tradicional), Centroamérica, Ecuador, Chile, Perú, Colombia y el Caribe⁸. El istmo está así, asumiendo un papel de facilitador del comercio exterior de los países del continente, sirviendo en realidad de puente estratégico del proceso integrador (Figura 2).



Figura 2. Conectividad internacional. Fuente: ACP/Bayano digital (2019)

La marca de los nuevos giros reverdece entonces la vocación escondida de la “continentalidad” y eleva a un primer palco el reto de cultivarla y cosechar sus frutos por la nación. El caudal de barcos “Panamax” y “Post-Panamax” no se va a reducir fácilmente como tendencia general por causas de algún nuevo canal en el continente, sea acuático o seco; pues la angostura de la cintura ístmica y el medio acuático de transporte lo hace incomparablemente competitivo ante proyectos de

⁸ Conviene recordar que hasta los inicios de II Guerra Mundial el canal sirvió principalmente al comercio entre el Este-Oeste de EE.UU. y a su intercambio comercial con el subcontinente. Las cargas productos del extractivismo latinoamericano hacia sus mercados de transformación, así como de sus mercancías hacia el sur continental representaban el gran movimiento de la vía (y aún lo es). Éste se mundializa realmente con la postguerra y la apertura de mercados que abre hacia el Pacífico, además de la reconstrucción de Europa; y su alto valor estratégico lo sella finalmente la Guerra Fría, al llegar a considerarse que el 51% del material logístico de una guerra entre la OTAN y el bloque socialista transitaría por la vía.

igual propósito. Estos modelos navieros no se han hecho para una corta vida útil, lo mismo que sus rutas... Que habrá barcos más grandes que no podrán utilizar la vía, sí es verdad; pero necesitarán infraestructuras especiales propias de destinos muy puntuales y distantes en la red mundial, grandes nodos de ejes estratégicos de distribución que se alcanzan sólo por los altos rendimientos de la tonelada/kilómetro, con márgenes suficientes para surcar las más largas distancias oceánicas. En todo caso, de lo que se puede estar seguro es que, sea el puerto de América que sea el que atraquen, su mercancía convocará en algún momento a la continentalidad del istmo para su distribución regional.

Sin embargo, hay exigencias que cumplir para el éxito. En este mundo que se vive y genera permanentemente variables nuevas en sus complejas tareas, es fundamental mantener el canal competitivo y confiable siempre, dentro del techo que le es propio; y lo otro: hay que poner en valor el novel “hinterland” de la vía, desarrollando la vocación de la “continentalidad” del istmo mediante polos de desarrollo en toda su extensión, como columnas de un largo puente, y un sistema de puertos de cabotaje regional que nos conecte al desarrollo integrativo de las Américas, con la mejor tecnología y competitividad ...

En este mapa cabe reconocer que dos países se ponen ya a la cabeza de los grandes cambios continentales Siglo XXI anunciados: México con el proyecto de “Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec” y Panamá con el proyecto iniciado de Puerto Barú en la provincia de Chiriquí, cuya tendencia apunta por lógica del desarrollo hacia el futuro “Corredor Transístmico Occidental de Panamá”. Todos dos serán canales secos con terminales portuarias y plataformas logísticas de valor agregado para apoyar la generación de riqueza y el comercio regional. Desde esta perspectiva, marcan entonces un hito histórico hemisférico inigualable como vanguardias de las transformaciones que se avecinan con la nueva conectividad americana.

Manuel F. Zárate P.

Matemático, Gerente General de Planeta Panamá Consultores, S. A.

ORCID ID: 0009-0002-5654-5803

Panamá, 10/03/2024