

PARTE 1

# CÁTEDRA

No.20, Agosto 2023-Julio 2024      ISSN L- 2523-0115  
Revista especializada en estudios culturales y humanísticos



# CÁTEDRA

## N.º 20

Revista especializada en estudios culturales y humanísticos



## **CÁTEDRA N.º 20**

**Revista especializada en estudios culturales y humanísticos**

Publicación anual

**Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Humanidades CIFHU**

Universidad de Panamá

**Agosto 2023 – Julio 2024**

ISSN L: 2523-0115

### **Imagen de portada e internas**

De Miguel Ángel Candanedo Ortega

Docente, martiano, marxista, antiimperialista, Decano y  
Secretario General de la Universidad de Panamá

**Nuestra política editorial puede ser consultada en**

*<https://centroinvestigacionhumanidades.up.ac.pa/politica>*

**© Todos los derechos reservados**

### **Ediciones CIFHU**

CIFHU: Campus Octavio Méndez Pereira, Universidad de Panamá

Tel: +507-5236662 Correo electrónico: *[cifhu@hotmail.com](mailto:cifhu@hotmail.com)*

# AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

**Eduardo Flores Castro**

Rector

**José Emilio Moreno**

Vicerrector Académico

**Jaime Javier Gutiérrez**

Vicerrector de Investigación y Postgrado

**Mayanín Rodríguez**

Vicerrector de Asuntos Estudiantiles

**Ricardo Him Chi**

Vicerrector de Extensión

**Arnold Muñoz**

Vicerrector Administrativo

**José Luis Solís**

Director de Centros Regionales

**Ricardo A. Parker D.**

Secretaría General

**Olmedo García Ch.**

Decano de la Facultad de Humanidades

**Leidiana Hils**

Vicedecana de la Facultad de Humanidades

# CONSEJO EDITORIAL

**Olmedo Beluche**

Director  
0000-0002-2360-6422

**Abdiel Rodríguez**

Editor  
0000-0001-9186-0986

**Nitzia Barrantes**

Departamento de Bibliotecología  
0000-0001-9338-3837

**Yolanda Marco**

Departamento de Historia  
0009-0001-5332-6384

**Urania Ungo**

Departamento de Filosofía  
0000-0003-4119-9450

**María Centeno**

Departamento de Archivología  
0000-0001-7361-1812

**Lucy Chau**

Departamento de Inglés  
0009-0001-1874-5540

**Florencio Díaz**

Departamento de Sociología  
0000-0001-7609-1701

**Rafael Cárdenas**

Centro de Lenguas  
0000-0002-8437-5488

**Mario Enrique De León**

CIFHU  
0000-0001-7815-0883

# COMITÉ CIENTÍFICO

**Francisco Herrera**

CEASPA

0000-0002-1603-1202

**Marcela Camargo**

Antropología

0000-0002-1691-8620

**Guillermo Castro**

Ciudad del Saber

0000-0002-0712-6664

**Xavier Insausti**

Universidad del País Vasco, España

0000-0001-9628-0681

**Jorge Hernández**

Universidad de La Habana, Cuba

0000-0001-7264-6984

**Claudio Katz**

Universidad de Buenos Aires, Argentina

0000-0002-0146-0944

**Nora Garita**

Universidad de Costa Rica

0000-0003-1776-9417

# Índice

## **Presentación ..... 11**

### **In memoriam**

Miguel Ángel Candanedo Ortega: Vivencias, patria, familia ..... 15

Anais Morán Rovi

### **Ensayo**

Reivindicación de un hecho histórico: 10 de noviembre de 1821 ..... 23

Celestino A. Araúz

### **Dossier: A 200 años de la Doctrina Monroe**

La doctrina Monroe: 200 años después ..... 43

Pantaleón García B.

Los orígenes de la doctrina Monroe y la construcción de la  
identidad política estadounidense ..... 59

Laysa Reid

El Corolario Rutherford Hayes y su visión hacia la geopolítica  
mundial ..... 71

Javier José Muñoz V.

Evolución de la doctrina Monroe ..... 85

Yapsia K. Serrano N.

## **Sociedad y ambiente**

**El agro panameño y sus vinculaciones con los conflictos bélicos y la diferenciación social de los productores. Período 1936–1939 ..... 97**

Abdiel Iván Quintero

**La dinámica del espacio urbano en Panamá. Variabilidad, crecimiento o desarrollo. Causas y consecuencias .....121**

Mario julio De León Q.

**Legislación laboral en pandemia ..... 149**

Anayansi Turner

**La economía circular como modelo de desarrollo en el contexto de la COVID-19 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) .....167**

Andy Espinoza H.

**Efectos del proceso de unión aduanera centroamericana en la República de Panamá, a partir de su incorporación al subsistema económico regional .....195**

Juan Pablo García Farinoni

**La pregunta por lo panameño en la filosofía académica panameña.....221**

Fernando Vásquez Barba

## **Interculturalidad**

**Análisis contrastivo español-ngäbere: aplicado a textos en español de estudiantes ngäbe. Estudio de caso .....243**

Diameya Domínguez Córdoba



**Mã kugwe ñaka nüge gare tie (no entiendo tu palabra)  
Futuro de los idiomas indígenas en Panamá .....261**

Jorge Sarsaneda del Cid

**Homenaje a Arysteides Turpana: una breve semblanza  
y aspectos seleccionados de su obra .....283**

Beatriz E. Rovira

### **Arte, literatura y lingüística**

**Caracterización retórica-discursiva del informe de  
inspección de acabados en el ámbito académico  
del Diseño de Interiores.....293**

Luis Pineda Rodríguez

**Métodos de inmersión para lograr la eficiencia en el idioma inglés  
en estudiantes de nivel universitario en ciudad de Panamá.....313**

Lucy Cristina Chau Colley

### **Reseñas**

**Movimientos sociales en la pandemia. Experiencias en  
Latinoamérica y el Caribe. Compiladores: Marina Abrego  
y Carlos Escudero-Núñez .....335**

Xiomara Rodríguez Morejón

**El Mito de los Próceres. La Verdadera Historia de la  
Separación de Panamá de Colombia ..... 343**

Vilma Chiriboga

## PRESENTACIÓN

La revista *Cátedra* llega a su número 20, a su madurez plena, y lo celebra cargada de artículos de excelente calidad académica. Por su larga trayectoria y prestigio acrisolado, cada día son más las personas dedicadas a la academia e investigación en Humanidades y Ciencias Sociales que presentan sus artículos a *Cátedra* para que su publicación sea considerada. Lo cual nos obliga a redoblar las exigencias formales y de contenido, lo cual creemos que se evidencia en esta edición.

Dedicamos el presente número a la memoria de Miguel Ángel Candanedo Ortega, destacado y muy estimado docente y decano de nuestra Facultad de Humanidades, y secretario general de la Universidad de Panamá. Su vida dejó profundas huellas, no solo en el mundo profesional de la filosofía, sino a nivel nacional por su compromiso militante en la lucha por la soberanía y autodeterminación de Panamá frente al colonialismo norteamericano, así como en la solidaridad con las causas populares y de los pueblos de nuestra América. Podríamos decir en una frase que, Miguel Candanedo fue un martiano consecuente.

Para rememorar a Miguel Candanedo Ortega, hemos escogido algunas fotografías que ilustran la portada y las páginas interiores de esta revista, las cuales dan fe de su activo compromiso. También acompañamos estas páginas con las palabras vertidas por su compañera de vida, la profesora Anais Morán Rovi, en la apertura del seminario Visión Humanística: Dr. Miguel Ángel Candanedo.

El dossier especial de este número está dedicado a la reflexión sobre los 200 años de la proclamación de la doctrina Monroe, con todas sus implicaciones intervencionistas para el istmo de Panamá y para toda la América Latina y el Caribe. Esta sección ha sido elaborada gracias a la colaboración del profesor Pantaleón García B. y sus estudiantes de la Maestría en Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos.

Destacamos por su importancia el ensayo del Dr. Celestino A. Araúz sobre la proclama de Independencia de España del 10 de noviembre de 1821, lanzada en la Villa de los Santos. Nuestra sección de Sociedad y Ambiente contiene cinco artículos, todos muy interesantes en sus respectivas áreas temáticas, trabajados por relevantes figuras de nuestro medio académico como Abdiel I. Quintero Anayansi Turner, Mario J. De León, Juan Pablo García y Andy Espinoza.

Dedicamos tres artículos a la sección de Interculturalidad, dos de ellos que abordan la relación del idioma ngäbere con el español, de Diameya

Domínguez y Jorge Sarsanedas; y el tercero, es un homenaje al gran intelectual gona Ariteydes Turpana, por parte de la profesora Beatriz Rovira. Los académicos Lucy Cristina Chau C. y Luis Pineda R. ocupan la sección de Arte, Literatura y Lingüística, con interesantes artículos. Xiomara Rodríguez y Vilma Chiriboga cierran la revista con dos reseñas de libros editados recientemente en nuestro medio.

**Olmedo Beluche**

Director

*In memoriam*



## *In memoriam*

### **MIGUEL ÁNGEL CANDANEDO ORTEGA: VIVENCIAS, PATRIA, FAMILIA<sup>1</sup>**

**Anais Morán Rovi**

Universidad de Panamá. Panamá

[morananais23@gmail.com](mailto:morananais23@gmail.com)

<https://0009-0007-1883-0546>

#### **Resumen:**

Palabras pronunciadas en el Seminario Visión Humanística: Dr. Miguel Ángel Candanedo, el 24 de abril de 2023, en homenaje a su vida, su actividad académica en la Universidad de Panamá, y su activismo político en defensa de la soberanía nacional y de los más necesitados.

**Palabras clave:** Filosofía, universidad, soberanía, patria, academia.

#### **Summary:**

Words pronounced at the Humanistic Vision Seminar: Dr. Miguel Ángel Candanedo, on April 24, 2023, in homage to his life, his academic activity at the University of Panama, and his political activism in defense of national sovereignty and the neediest.

**Keywords:** Philosophy, university, sovereignty, homeland, academy.

**C**orrían los años 80. Tú recién llegado de España. Yo no te conocía. Eras muy cercano a Lupe Córdoba y a Isis Tejeira, en ese tiempo iniciaste tu vida académico-administrativa. Recuerdo cuando planeábamos nuestras actividades culturales en el Círculo Cultural Andrés Bello, era el año 1983, centenario de Ricardo Miró, Isis te asignó que hablaras sobre este poeta panameño y tú gustoso aceptaste el compromiso; anunciaste que te irías a Boquete a buscar inspiración al lado de tus amados padres José Agustín y Raquelita, en aquella vieja casita de madera de dos pisos, para luego lanzarte en el Paraninfo lleno una maravillosa pieza oratoria que quedaría en el recuerdo de cada uno de los que te escuchamos esa memorable noche.

---

1. Recibido 2/5/23 - Aprobado 12/5/23

En 1986 se abrió la campaña a rector. ¡Qué días aquellos en los que los candidatos debatían, exponían sus programas, se sometían al escrutinio público! Tú te presentaste como un candidato a rector joven, lo eras. Otros candidatos fueron Justo Medrano y Abdiel Adames, quien salió electo y tuvo la elegancia y extraordinaria idea de incorporarlos a su equipo de trabajo. Fue una rectoría de lujo en la que ocupaste el cargo de secretario general y Justo Medrano el de Vicerrector Académico, Víctor Ávila fue el secretario privado y el doctor Octavio Souza, Vicerrector de Investigación y Postgrado.

A este equipo le tocó enfrentar los días negros del noriegato y la Cruzada Civilista: todos los días había manifestaciones, todos los días había estudiantes detenidos, todos los días las autoridades se quedaban hasta altas horas procurando la libertad de todos los universitarios; fueron momentos muy críticos para el país, en los que existía hasta esos momentos la amenaza cierta de una invasión. Todos aquellos comunicados y pronunciamientos que surgieron del seno de los distintos órganos de gobierno universitario son seguramente producto de las inteligencias patrióticas y políticas de Miguel Candanedo y Víctor Ávila.

La noche del 19 de diciembre me quedé dormida viendo las noticias en mi pequeño estudio arriba del Minimax. A medianoche me llamaste por teléfono para decirme que nos estaban invadiendo, que me ibas a buscar, que alistara lo que fuera rápidamente. Desde la ventana del apartamento, que después sería nuestro hogar, vimos desfilar tropas invasoras, así como refrigeradoras y lavadoras con pies.

El jefe del ejército invasor del Comando Sur, Marc Cisneros, te llamó a tu despacho privado en la Secretaría General, después de que denunciaras valientemente a nivel nacional e internacional la entrada de las hordas invasoras en los predios universitarios. Cisneros se disculpó contigo y con la Universidad.

No fue sino hasta diciembre de 1990 cuando decidimos unir nuestras vidas después de un largo galanteo de tu parte que incluyó una carrerita entre tú y Rolando Hernández, el día de mi cumpleaños en la presentación de la obra Hamlet de Shakespeare, con nuestro grupo teatral Laberinto, dirigido por Jarl Babot y coordinado por Isis Tejeira, en el Teatro en Círculo: ambos llevaban sendos ramos de rosas rojas, uno era para la actriz que interpretó a la reina Gertrudis y el otro era para mí, tu dulce Ofelia... Por supuesto que tú me entregaste el ramo de rosas. Era tanto el respeto que me inspirabas que en el primer año de vida en común yo te decía profesor y te trataba de usted, muchas veces te sonrojaste y otras te sonreías. Tuvimos una relación que duró hasta hace poco, 32 años, en la que yo te entregué mi juventud y alegría y tú me entregaste tu sapiencia, seguridad

y hoy testimonio, amor incondicional.

Por azares de la vida no pudimos ser padres biológicos, sufrimos continuamente varias pérdidas y eso fue muy muy doloroso: te guardaste para mí y me guardé para ti; así son los caprichos de la vida que no tienen respuesta. A cambio, terminando yo la Maestría en Literatura Hispanoamericana, llegó a nuestras vidas la pequeña Diana Carolina a quien amaste con amor desbordado.

Fuiste presidente de la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDED), acuerpaste una marcha en contra del alza del pasaje en época de la presidenta Moscoso. Esta protesta generó una situación delicada en el país: ese día casi se cae el gobierno. El entonces legislador de la República Laurentino Cortizo medió. Fue una larga noche de zozobra, de temor, de incomunicación. Ese día llegaste como a las 4:30 de la madrugada en medio de la incertidumbre.

Tus principios te llevaron a militar al lado del movimiento popular: caminaste al lado de los obreros, campesinos, estudiantes, indígenas, mujeres; participaste en MONADESO y de la creación de la revista *Convergencia*, junto a José Eugenio Stoute y Simeón González.

En 2003 fuiste candidato a decano acompañado por Lupe Córdoba. Iniciaste un decanato de lujo, de puertas abiertas, de trabajo, rodeado de una pléyade de docentes de la facultad que trabajó con entusiasmo, desprendimiento y pasión. En ese tiempo se organizó un homenaje a 100 mujeres por la vida, comisión presidida por Alma Montenegro de Fletcher, si no me falla la memoria, y en la que participaron Carmen Miró y Juana Camargo. Se acercaba el día del reconocimiento y las vasallas de la presidenta Moscoso, al percatarse de que esta señora no estaba en la lista, empezaron a llamar al decanato para amenazar. Fue contundente la respuesta: el homenaje era para cien mujeres panameñas que habían luchado por mejorar la calidad de vida y la dignidad de los panameños.

Poco después, al más alto nivel administrativo de nuestra alta Casa de Estudios Superiores, surgió una crisis por temas relacionados con falsificación de notas y diplomas en la Secretaría General: nuestra universidad se abocaba a un escándalo a nivel nacional e internacional; la administración central sabedora de tu prestigio y transparencia te llamó a ocupar nuevamente el alto cargo de Secretario General; tu credibilidad libró a la casa de Méndez Pereira de una situación vergonzosa.

Tu eficiente trabajo se evidenció al firmar diariamente cientos y cientos de documentos que salían rápidamente de tu despacho; no había quejas por la demora en la entrega de los créditos, puntual estabas siempre a las seis de la mañana y ya había gente esperándote: nadie se iba sin

ser atendido, eso era ser un comprometido servidor público que hoy ha pasado a la historia en nuestra universidad.

Cuando nuestro nido aún estaba vacío, te sentabas a la mesa a leer y a leer, a escribir y a escribir, a repasar a los autores, a escribir sobre temas nacionales, ya fueran sobre política, académicos o sociales, me leías tus trabajos al terminarlos y yo los pasaba. Te caracterizaste por ser agudo, sutil, contundente y a veces irónico, pero sobre todas las cosas, caballero respetuoso, evidenciando tu extraordinario dominio de nuestra lengua. ¡Cuántos comunicados, discursos, pronunciamientos, denuncias —tuyos de otros— escribiste al mejor estilo de Carlos A. Mendoza, a quien la tríada del gobierno provisional le reconoció posteriormente su autoría!

Disfrutabas los viernes culturales con el maestro Ferguson y a veces con Fernando Rey del Corral en El Volcán, en donde conversaban de lo divino y lo profano en un espacio de tertulia universitaria entre cervezas de manga larga y patacones con pescado. Disfrutabas frecuentar su casa y su numerosa familia, su fabulosa biblioteca; le llevabas los periódicos que leías a diario y que el maestro Ferguson usaba para sus archivos.

Fuiste soltero empedernido hasta que unimos nuestras vidas y valoraste grandemente a la familia: mi numerosa familia, tu numerosa familia, tus hermanos, tus dominicales conversaciones telefónicas con José y Claudia, las visitas a la casa de Hilda y a sus hijas; disfrutabas compartir las navidades en Boquete y las largas conversaciones con José y Gregorio, Pocho y Pepe, acompañados por un vinito hasta altas horas de la fría noche.

En 2009 tu querida amiga Diamantina Carrera de Calzadilla se mudaba de su antigua casa, la cual lucía en su cerca un mural patriótico en altorrelieve ideado por su esposo, Carlos Calzadilla, y confeccionado por el arquitecto Adolfo Villalaz. La profesora Calzadilla le habló a Miguel sobre su interés de donarlo a la Universidad de Panamá. Hoy, por gestión de Miguel Candanedo, dicho mural, que es parte de nuestro patrimonio universitario, se encuentra en el fondo interior del Paraninfo.

Nuestras caminatas en las marchas de protesta por el 20 de diciembre, Día de Duelo Nacional, ¡qué ironía del destino! Ahora que se declaró Día de Duelo Nacional, el 20 de diciembre de 2022 no pudiste conmemorarlo. El año de pandemia, el encierro obligado para la humanidad y la forma en que vivimos en Panamá con el miedo impuesto por los crueles contagios... salías tú y no nos permitías salir ni a Diana ni a mí: nos decías que si a ti te pasaba algo ya habías vivido. Emily aprendió a recibirte con culecos de alcohol y el reguero de zapatos que teníamos detrás de la puerta y fuimos aprendiendo... Distes tus clases virtuales del curso de Epistemología de las Ciencias, de las que tenemos grabadas un poco más de 30. Y cuando le inventamos el cumpleaños número cuatro en cautiverio a Emily, a quien



se le quedó la ropa y zapatos y tu cumpleaños, también en cautiverio en el que brindamos con copas de agua. Nos cuidaste, nos amaste con el amor que entrega alegría y nobleza.

Abogaste por la investigación, la ciencia, la cultura, el buen hablar, el buen escribir, la buena música —clásica y panameña—, tu terruño boqueteño, las idas a la finca con José, el buen comer, sobre todo, en los desayunos tu arroz blanco con porotos y huevos; las ocasionales invitaciones a José Cambra en aquellos pantagruélicos y deliciosos desayunos en casa, de tortillas, queso blanco, bistec encebollado, bastante café con leche, yogur con frutas y las interminables tertulias sobre la vida universitaria y de cómo afrontar temas y problemas de la vida cotidiana y nacional.

Amaste a nuestra Diana hasta el delirio: ella llenó el vacío producido por las ocho dolorosas pérdidas: ella, la niña de tus ojos, tu niña consentida, muy consentida, demasiado consentida, que te dio otro amor de tu vida Emily, “mi nietecita querida” como le decías con frecuencia cuando la veías crecer y desarrollarse y adquirir ese vocabulario que te fascinaba escuchar cuando ella construye sus inteligentes y peculiares respuestas. Tenía que ser así y no de otro modo, teniéndote a ti como maestro del idioma, sobre todo en épocas de cautiverio. Y después, el risueño Miguel Ángel, tu hijito varón... y Arturito, a quien no viste nacer.

Con la satisfacción del deber cumplido y alegría, afirmaste varias veces que el día que te fueras de la Escuela de Filosofía lo harías feliz y satisfecho, porque quedaba en manos de una generación de docentes jóvenes, comprometidos, altamente calificados y formados, con premios Miró varios de ellos, profesores que se activan con conciencia crítica y ética en el devenir nacional a través de escritos, conferencias, como dirigentes, docentes que se mueven y mueven a las futuras generaciones.

Fueron tiempos difíciles los previos a las elecciones de 2014. El innombrable, portador de una tragedia latina, para desacreditarlo cuestionó la legitimidad de los estudios superiores del entonces presidente del Tribunal Electoral y sostenía que este carecía de título universitario. Te correspondió investigar en los anales de la Secretaría General donde encontraste las evidencias de los créditos y diploma de Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas del cuestionado funcionario. Tú hombre de experiencia y precavido hiciste varias copias autenticadas y las resguardaste con distintas personas. Mucho tiempo después me enteré de que los originales fueron salvaguardados en nuestra casa y ni tú sabías dónde habían sido escondidos.

La inesperada partida de Pedro Pineda te afectó muchísimo, a tal punto que empezaste a escribir artículos semanales sobre su trayectoria, desde su nacimiento y formación en Darién... Alcanzaste a escribir tres...

Ibas a contar cómo se hizo la componenda para despojarlo del concurso a cátedra...

Las tertulias en el Minimax, con don Víctor Ávila años atrás; después los encuentros diarios con don Celestino Araúz, ambos llenos de proyectos de trabajo, de investigaciones, de articulación de actividades académicas, de reuniones con el decano Olmedo García, el trabajo con Denis Chávez, la Cátedra del Bicentenario, el impulso de doctorados *honoris causa*, los libros de don Celestino y de don Alfredo Figueroa Navarro... Y la valiente defensa de las ciencias sociales.

No bastó con tu separación de la dirección de la Escuela de Filosofía y de tu Universidad de Panamá, cuando aún faltaban casi dos años del término del periodo administrativo del anterior decanato. La Junta de Facultad votó por unanimidad tu nombramiento como profesor emérito, lo cual te fue negado; presentaste un proyecto de investigación sobre la obra de Ricarte Soler, que nunca tuvo respuesta. Y aún en tu ausencia material, la mezquindad se sigue enseñoreando cuando en otras instancias negaron el salvoconducto para ir a buscar en el bus de la facultad a los compañeros de la comarca Ngäbe-Buglé, en Santiago de Veraguas el sábado pasado.

Siempre preocupado por los estudiantes, por el futuro del país, por la solidaridad con los pueblos hermanos, por nuestros hermanos originarios, por su educación, por la justicia social, luchaste contra la inequidad, defendiste nuestra soberanía, te opusiste a la corrupción.

El 4 de mayo de 2022, la parca se paseó por nuestras vidas: para esa fecha partió un pariente homónimo de él. En esa fecha, con ese equívoco, Miguel Ángel realmente recibió en vida el testimonio de amor, de cariño, de solidaridad, con los cientos y cientos y cientos de llamadas y mensajes a nivel nacional e internacional. La parca nos merodeó y no nos dimos cuenta de esas amargas y dolorosas señales que hoy, mirando hacia atrás, eran signos que se fueron dando para entronizarse triunfal ese 25 de diciembre.

Escribiste innumerables ensayos, conferencias, artículos, dictaste cátedra con piezas oratorias guardadas en nuestras memorias. Decías que hasta en el infierno había que tener amigos, que había que ser tolerantes, que había que saber escuchar. Tu partida me ha dejado con un hondo hueco en el alma. Ha pasado de todo tan rápido y sí, tu partida me ha hecho consciente en esta etapa de mi vida de que nada es estático, todo es movimiento, todo cambia, como decía Heráclito de Éfeso “no podemos bañarnos dos veces en las mismas aguas y que este minuto somos más viejos que cuando empezamos”. Y no fui consciente sino hasta ahora de cómo pasaron volando nuestros 32 años de vida juntos con muchísimas alegrías, risas, tristezas, preocupaciones, desvelos, a veces

con discusiones, madurando, creciendo, trabajando, intercambiando, viviendo la cotidianidad del día a día, de la familia, de los actos públicos y privados, de nuestra infinitud de amigos, leyéndote y leyéndome cuando escribíamos, de los paseos, de nuestras vidas paralelas por la naturaleza de nuestras tareas particulares.

Me diste alas, me permitiste crecer y desarrollarme, me conociste en mis inicios teatrales, valorada por Isis, Babot y Lupe, me dejaste crecer con la Maestría en Literatura Hispanoamericana. El trabajo de 14 años del conjunto folclórico de la Facultad de Humanidades se dio a ti y a tu fe en la cultura. Me apoyaste incondicionalmente cuando me erigí en dirigente de los egresados de mi *alma mater* a través de fundación Pro-Instituto Nacional. En mi ADN está la molécula de la rebelión y tú me insuflaste para atreverme. Te debo mi sustentación de tesis Doctoral.

En esta semana, en vísperas de tu onomástico, tus amigos, tus alumnos, tus condiscípulos, especialistas en filosofía y ciencias sociales, intelectuales, originarios de la comarca Ngäbe-Buglé, diplomáticos, tu familia y público en general, daremos fe de tu humanismo, solidaridad, sencillez, de tu vida que fue teoría y práctica, de tus principios y verticalidad en la lucha por la construcción de un mundo mejor.

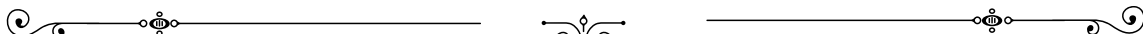
*Gracias por amarnos y cuidarnos incondicionalmente.*

**Anais, Diana, Emily, Miguel Ángel y Arturito.**

*Palabras pronunciadas en el seminario Visión Humanística: Dr. Miguel Ángel Candanedo, Salón de Profesores, Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá, el 24 de abril de 2023.*



# *Ensayo*



## REIVINDICACIÓN DE UN HECHO HISTÓRICO: 10 DE NOVIEMBRE DE 1821<sup>1</sup>

Celestino Andrés Araúz M.

Universidad de Panamá. Panamá

[cifhu@hotmail.com](mailto:cifhu@hotmail.com)

<https://0009-0000-0865-3696>

### Resumen:

Analiza el proceso de Independencia de Panamá de España en base al aporte de la obra de Ernesto J. Nicolau titulada "El Grito de la Villa (10 de noviembre de 1821)", las contradicciones sociales entre los campesinos de la región central del Istmo y los comerciantes de la ciudad de Panamá.

**Palabras clave:** Independencia, república, clases sociales, identidad nacional, Colombia.

### Summary:

Analyzes the process of Independence of Panama from Spain based on the contribution of the work by Ernesto J. Nicolau entitled "El Grito de la Villa (November 10, 1821)", the social contradictions between the peasants of the central region of the Isthmus and the Panama City merchants.

**Keywords:** Independence, republic, social classes, national identity, Colombia.

Entre las publicaciones hechas por la Comisión del Bicentenario (1821-2021), establecida en la Vicerrectoría de Extensión, en aquel entonces bajo la gestión del profesor Denis J. Chávez, con el aval de la Rectoría de la Universidad de Panamá para conmemorar los 200 años de la independencia de Panamá del gobierno español en 1821, ocupa un sitio importante la reedición del libro del historiador Ernesto J. Nicolau: *El Grito de la Villa (10 de noviembre de 1821). Capítulo de Historia de Panamá*. El mismo se imprimió, inicialmente, con el auspicio del Ministerio de Educación, en 1961.

### Una obra meritoria

Sin duda se trata de un valioso libro que representa la reivindicación de un hecho histórico, hasta ese momento prácticamente desconocido, con

---

1. Recibido 1/2/23 - Aprobado 1/3/23

el que se inició el proceso emancipador, en noviembre de 1821. Después de poco más de una centuria, en 1928, el historiador Nicolau dio inicio a su empeño de demostrar, avalado con fuentes primarias y colecciones documentales que consultó en el Archivo Nacional de Colombia (hoy Archivo General de la Nación) y como se patentizó en el Acta respectiva —que reprodujo por primera vez— que el grito de independencia de la Villa de Los Santos se realizó el 10 y no el 13 de noviembre de 1821.

Esto último, equivocadamente, se afirmaba, por la tradición oral e incluso por las fuentes impresas que en aquel tiempo circulaban en distintos puntos del país. Posteriormente, Nicolau amplió su investigación, siempre sustentada con documentos de primera mano, sobre el invisibilizado tema del movimiento independentista del 10 de noviembre de 1821 que plasmó en su extenso artículo: *La Villa de Los Santos y Natá*, dado a conocer en el *Boletín de la Academia Panameña de la Historia* de junio-octubre de 1936. Dos décadas y media después, culminó su paciente, pero tenaz labor de esclarecimiento histórico con el libro que hoy es objeto de análisis.

Como bien señaló recientemente el distinguido colega, oriundo de la provincia de Los Santos, Milcíades Pinzón Rodríguez, en el prólogo de la reedición ampliada del libro de Nicolau: “En un centenar de páginas el historiador compendia los hechos más notables del Grito Santeño y aporta documentación que no deja lugar a dudas sobre la existencia del hecho histórico. Tanto más importante ya que presenta un enfoque integral sobre los sucesos que el lector puede seguir en los hechos exógenos y endógenos que son necesarios para valorar y comprender el escenario en donde se produce la independencia de Panamá de España...” (Nicolau, 2021, pág. 8).

Resulta insólito, por decir lo menos, que en la historiografía nacional tuvo que transcurrir más de 100 años para el esclarecimiento definitivo de un suceso histórico relevante de una etapa crucial de comienzos del siglo XIX. Ahora, examinado a la luz de las fuentes de archivos y antologías documentales. Por lo tanto, con mucha más credibilidad que la tradición oral deformada a través de un tiempo de larga duración que daba lugar a malentendidos y tergiversaciones sobre un hecho fundamental en nuestro pasado decimonónico.

### **Ausencia de la identidad nacional**

Por otra parte, se puede explicar la nula o escasa importancia dada a un suceso acaecido en el mundo rural, si se tiene presente la hegemonía de la ciudad capital en todo el territorio istmeño en el ámbito económico, político, social y hasta cultural. Los criollos ciudadanos se caracterizaron por su mentalidad mercantil, volcada a las actividades económicas terciarias

y con clara influencia externa, por razones obvias. No es casual que la construcción de una moderna ruta transístmica terrestre, acuática o mixta por parte de naciones marítimas extranjeras para convertir a Panamá en un emporio mercantil o país hanseático, fuese el principal y casi único objetivo de la oligarquía urbana, en todo el transcurso del período de unión a Colombia e inicios del siglo XX (1821-1903).

Mientras tanto, los habitantes del interior del país, con una economía precapitalista, concentrada en las faenas agropecuarias, principalmente, o en un comercio de mediana escala, se les percibía por los notables de la ciudad capital como “los otros”, es decir, aquellos que se caracterizaban por el atraso y la barbarie, además de ser levantiscos. En cierta manera, la capital del Istmo representaba la “civilización” y sus habitantes la consideraban una “ciudad letrada”, aunque, en verdad, según testimonios de la época, la “instrucción pública”, como entonces se denominaba a la educación, estaba en una situación deplorable y sin visos de superarse.

Se trataba, en realidad, de un país fragmentado, cuyo eje central era la zona de tránsito. Carecía, hasta mediados del siglo XIX, de modernas vías de transporte y comunicación. En aquel tiempo, el Istmo de Panamá se caracterizaba por su exigua población, el aislamiento y la dispersión de sus habitantes. Todo esto en un territorio pequeño en extensión, conformado por densas selvas y montañas inexploradas, valles, ríos, lagunas, pantanos, ciénagas y otros accidentes geográficos que el hombre no había podido dominar. La naturaleza imponía sus condiciones y parecía insalvable e invencible. Es más, cuando se construyó el ferrocarril transístmico por parte de un consorcio estadounidense, cuyas ganancias revertían al extranjero, tampoco sirvió para superar el distanciamiento y la integración de los pueblos del interior del país, y lo mismo ocurrió a principios del siglo XX con el Canal Interoceánico. Todo ello, en pleno auge del capitalismo.

Esto también dio lugar a la afluencia de sentimientos de pertenencia, arraigados en extremo a cada lugar de origen de los habitantes en los respectivos poblados o villas. En su gran mayoría, estos no percibían que formaban parte de una identidad nacional que, por lo demás, ni siquiera estaba configurada, inclusive en todo el territorio que comprendía la República de Colombia. Así permaneció a lo largo del siglo XIX y durante varias décadas del XX. Primaba lo telúrico, en el imaginario político colectivo. Por eso, el término istmeño o panameño que entraña la identificación o apego a una demarcación más amplia, delimitada y común, tardó en hacer su aparición y consolidarse en la entidad denominada nación. Los gentilicios eran muy limitados y carecían de aceptación general. Por poner un solo ejemplo: un santeño, un natariego o un veragüense, eran simplemente eso y nada más. Pero también entre las mismas localidades del interior del país había antagonismos y rivalidades ancestrales de distinta naturaleza,

que a veces desembocaban en pugnas duraderas y excesiva violencia. En definitiva, se era del sitio específico en donde se nacía, vivía o moría. No está demás advertir que los hechos políticos también se valoraban con este criterio. Los acontecimientos independentistas del 10 y 28 de noviembre de 1821, así lo demuestran. Inclusive en sus respectivas actas.

### **Rivalidades históricas**

En efecto, los santeños, no solo proclamaron la independencia de la dominación española y manifestaron su deseo de vivir bajo el sistema de gobierno republicano adoptado por Colombia, si no también expusieron la rivalidad existente con otros pueblos del partido que podrían oponerse a esta medida. Más aún, temían, con justificada razón, que el coronel José de Fábrega, a la sazón encargado del mando en el Istmo, recurriera a las vías de fuerza y con la superioridad militar a su cargo reprimiera el movimiento independentista. (Acta de Independencia de la Villa de Los Santos del 10 de noviembre de 1821).

Por añadidura, en la carta que el cabildo de la Villa le envió al Libertador Simón Bolívar, con la que, sin duda, adjuntaron la mencionada Acta en la misma fecha, a la vez que le explicaban los motivos de la decisión asumida, se colocaban bajo sus auspicios y exhibían la actitud “vacilante”, arrogada al principio por parte de los notables de Veraguas y Ocú, oposición que quedó “bien presto desvanecida” (Pizzurno, 1997, pág. 266).

Poco después del Grito de la Villa de Los Santos, específicamente el 17 de noviembre, se estableció en la ciudad de Panamá una junta de Guerra que comisionó a José María Chiari y Juan de la Cruz Pérez, para que “por medios pacíficos”, hicieran desistir a santeños y natariegos de la decisión tomada y se sometieran nuevamente al gobierno español. Pero su gestión resultó un rotundo fracaso (Nicolau, 2021, págs. 29-50).

Tampoco prosperó el hábil ardid utilizado por las élites ciudadinas en el Acta del 28 de noviembre de 1821, sumando *ipso facto* a santeños y natariegos, mediante el artículo I que textualmente dice: “Panamá, espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión, se declara libre e independiente del gobierno español”. Mientras el II indica: “El territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado de Colombia, a cuyo Congreso era a representarle oportunamente su diputado”. Pero en el artículo XII, el último, contradice abiertamente lo expresado en el I, en estos términos: “los precedentes capítulos se imprimirán y circularán a todos los pueblos del Istmo para que cesen las desavenencias que los agitan, remitiendo los auxilios que necesita esta capital para llevar a cabo tan gloriosa empresa” (...).



No se desconocía en Colombia la profunda división política y la controversia administrativa reinantes en el Istmo de Panamá. El vicepresidente, general Francisco de Paula Santander, fue el que inicialmente recibió en Bogotá la carta que el cabildo de la Villa de Los Santos le envió al Libertador, junto al Acta de independencia proclamada el 10 de noviembre de 1821. Por eso, de inmediato, mostró preocupación por este estado de cosas y le escribió a Bolívar informándole sobre las “diferentes interpretaciones de los pueblos del Istmo, renovando sus actos de unión y obediencia al pueblo de Colombia”. Pero le advirtió que “estaban divididos en reconocer la autoridad provisoria establecida en Panamá”. Es decir, al gobierno encabezado por el coronel José de Fábrega.

Ante esta caótica situación, y pese a la distancia existente entre las ciudades de Panamá y Bogotá, Santander no perdió el tiempo. El 9 de febrero de 1822, mediante decreto ejecutivo, erigió el departamento del Istmo de manera provisional, integrado por las provincias que antaño formaban parte del gobierno español y con los mismos límites que entonces tenían. A la vez, nombró al coronel venezolano José María Carreño, intendente y gobernador de la provincia de Panamá. A Fábrega lo designó gobernador de Veraguas de donde era oriundo (Santander, 1876, pág. 288).

Desde Cartagena, rumbo a Panamá, Carreño le informó a Bolívar que, si bien en el Istmo todo estaba “decidido en favor de Colombia, y mucho más ante los españoles”, temía que en aquel territorio ocurriera lo que se dio al principio de la revolución en Colombia, es decir, las discordias internas. La Villa de Los Santos que había sido la primera en proclamar la independencia, no quería obedecer a Panamá como capital. Mas en lo que si estaban de acuerdo unos y otros era en apoyarse mutuamente “para la defensa contra los españoles”. Los santeños también alegaban que su desavenencia era porque en Panamá aún subsistía el régimen de gobierno español. Por ello, rehusaban obedecer hasta que se promulgara la Constitución y las leyes que regían en Colombia. Estos documentos ya iban rumbo a Panamá y, por lo tanto, Carreño esperaba que los santeños se calmaran. Si no era así, se proponía “trabajar incansablemente para apagar el régimen de la discordia original que el atribuía a “la falta de experiencia y a la ignorancia” (Santander, 1876, págs. 49-50).

El 24 de febrero de 1822, se juró la Constitución de Cúcuta en la ciudad de Panamá. Solo entonces los santeños y natariegos reconocieron al nuevo gobierno instalado en la capital del Istmo. Pero esta situación coyuntural solo momentáneamente atenuó las pugnas existentes entre algunos de los habitantes del interior del país con los notables ciudadanos. Los hechos posteriores así lo demostraron.

A comienzos de 1827, el comandante general del Istmo Manuel Muñoz, le informaba al Libertador que “el espíritu público” se hallaba “enervado y abatido”, la población marchaba en “la más completa relajación, por el temperamento y educación”, “la licencia y el libertinaje” formaban “esta máquina política, la ambición de mando y de dinero” eran sus ejes y “la inmoralidad” el espacio en que giraba. Por eso, los ciudadanos se habían propuesto “rechazar toda contribución y casi a mano armada” querían “romper los vínculos sociales”. En “la ciudad de Los Santos” se sublevaron 200 hombres, atropellaron al alcalde, negándose al pago de la capitación y se apoderaron de las armas que allí existían. Igual conducta se observó en todo el cantón. Por eso Muñoz temía que esta chispa prendiera en todo el departamento (O’Leary, 1981, págs. 521-524).

A mediados del siglo, se dieron protestas populares en Veraguas y Los Santos, por razón de los elevados impuestos y abusos de las autoridades regionales, aunque no prosperaron. Pero a inicios del Estado Federal de Panamá, la imposición de las contribuciones provocó sublevaciones campesinas en Los Santos dirigidas por Pedro Goytía, lo cual ocasionó la intervención del ejército federal. El movimiento fue duramente reprimido y sus principales cabecillas encarcelados. Pero las autoridades locales tuvieron que promulgar un nuevo acuerdo sobre contribuciones lo que implicó el reconocimiento tácito de la razón de la lucha campesina.

El gobierno federal decretó una amnistía general para todos los sublevados y momentáneamente la paz retornó a la convulsionada región, pese al descontento que existía porque se había suprimido la provincia de Azuero poco después de la creación del Estado Federal. Enconadas y sangrientas pugnas partidistas, entre liberales y conservadores, además del forcejeo caciquista por el poder y dominio de la tierra, así como rivalidades familiares, sumieron a la región en un clima de violencia e inestabilidad que tuvo repercusiones que afectaron, en gran medida, el desenvolvimiento del federalismo en el Istmo de Panamá (Pinzón, 2017).

### **Predominio de la mentalidad urbana**

En los albores de 1859, un periódico publicado en la ciudad de Panamá, jactanciosamente decía: “El único caserío que haí en todo el Istmo que tenga el aspecto de ciudad o se asemeja algo a lo que en el mundo lleve este nombre, es Panamá: el resto de ellos, unos se componen de chozas de paja, presentando la apariencia de un villorio; i otros, aunque en su mayor parte son de teja, las casas están construidas a la rústica i colocadas sin orden, con raras excepciones; si a esto se agrega el número de personas de inteligencia que en ellas se encuentra, hemos concluido de hacer la pintura de los pueblos del interior del país” (Reformador, 1854).

No resulta extraño, por ende, que la élite citadina exaltara al máximo la independencia del 28 de noviembre de 1821 e ignorara, deliberadamente, lo ocurrido en la Villa de Los Santos y en otras partes del mundo rural. De allí, que, como era lógico, Mariano Arosemena, conspicuo miembro del patriciado urbano y firmante del acta de independencia del 28 de noviembre, se dedicara, en diversas formas, a hacerle loas a este acontecimiento, secundado por los otros integrantes de la élite local. En 1834, compuso un himno a esta gesta que publicó en el periódico el *Vigía del Istmo*. Dos años después, hizo un poema dedicado a la fecha aludida que reprodujo en *Los Amigos del país*.

Mediante ley de 4 de diciembre de 1862, la Asamblea Constituyente, a instancias de Mariano Arosemena, dispuso el reconocimiento de “los importantes y arriesgados servicios personales y pecuniarios prestados por los Próceres de la Independencia del Istmo, y agradecida venera su memoria”. Igualmente, determinó que “las familias de los Próceres de la Independencia del Istmo”, tenían derecho a colocar sus retratos “por el orden en que firmaron el Acta de Independencia en la sala de sesiones de la Asamblea, y en la Gobernación, de una manera permanente o en los días de festividad pública y oficiales, y especialmente el 28 de noviembre”.

Del mismo modo laudatorio, se indicó que, en las festividades públicas y oficiales en conmemoración del 28 de noviembre de 1821, “los Próceres de la Independencia”, tendrían “asiento a la derecha del Gobernador del Estado”. Se estipuló, también, que cuando “los Próceres de la Independencia quisieran “asistir a las sesiones de alguna corporación legislativa del Estado lo avisarían a su presidente” y se le concederían “los primeros asientos del ala derecha, en el orden de prelación en que están sus firmas en el acta de independencia”.

De otro lado, el Estado Soberano de Panamá, eximió “de todo servicio oneroso y forzoso, y de toda contribución o empréstito personal a los Próceres de la Independencia del Istmo”.

Más aún, se dispuso que al entierro de los “próceres de la independencia” asistiría la fuerza pública que hubiese en el Estado en que tuviera lugar la inhumación y le harían “los honores militares correspondientes al primer jefe del Estado”. También concurrirían “los funcionarios y empleados públicos en traje de luto”; el cual guardarían “por tres días, llevando un lazo negro en el brazo izquierdo”. Por último, se decidió que cada “Prócer de la Independencia del Istmo”, tenía “derecho a un área de tres metros en cuadro en el cementerio de Panamá”; para que sus deudos pudieran “colocar en ella los restos y levantarles monumentos” (Arosemena, 1971, págs. 181-182).

En síntesis, a los próceres de la independencia del 28 de noviembre de 1821, no solo se les otorgaron y rindieron honores de diversa índole

en vida, sino tributos especiales hasta después de la muerte. Era un homenaje de eterna gratitud. En cambio, los santeños que encabezaron la gesta del 10 de noviembre de aquel año, tuvieron que esperar mucho tiempo para que se le reconociera la relevancia de esta fecha en nuestro devenir histórico. Si bien, el historiador Ernesto J. Castillero Reyes, indica que fue en 1874, cuando se inició la celebración del Grito de La Villa de Los Santos, pero se pensó que era el 11 de noviembre, aunque posteriormente la fecha conmemorativa se pasó al 13 de noviembre. Se atribuyó esta decisión a José María Núñez Roca, oriundo de Santa Marta, que residía en la Villa, fundamentándose en la tradición oral. Pero no hay precisión que históricamente justifique esta medida (Velarde, 2021).

De Mariano Arosemena son las conocidas y tantas veces citadas palabras, que en que el contexto histórico que expongo, considero muy oportunas. Las plasmó inicialmente en un folleto publicado en enero de 1868, bajo el título de *Apuntamientos Históricos 1801-1840*, que se suspendió a su deceso y muchos años después, en 1949, muy ampliado, lo dio a conocer el historiador Ernesto J. Castillero R. En esta ocasión, Arosemena no ocultó el desdén y el temor que lo produjo a la élite citadina el acto independentista del 10 de noviembre de 1821, en estos términos: “En la Villa de los Santos aparece un movimiento revolucionario, aunque de manera irregular i deficiente, pues sus habitantes no declararon el gobierno que se daban, ni cosa alguna sobre los negocios de la transformación política: novicios se contentaron con llamarse independientes. Sin embargo, ese levantamiento del pueblo santeño hizo una fuerte impresión en la capital...” (Arosemena, *Apuntamientos históricos (1801-1840)*, 1999, págs. 125-126).

En su clásico y múltiples veces consultado opúsculo *El Estado Federal de Panamá*, el doctor Justo Arosemena, hijo de Mariano, si bien reconoció que en la independencia del 28 de noviembre las “intrigas y el oro” fueron las armas empleadas por los criollos ciudadanos para deshacerse de los españoles, en cambio no dijo ni una sola palabra sobre el Grito de la Villa de Los Santos y también guardó silencio en relación con el movimiento separatista del 26 de septiembre de 1830, encabezado por el general José Domingo de Espinar. Evidentemente, pesó mucho en este “olvido”, el hecho de que Justo Arosemena pertenecía a la élite de la ciudad capital que no veía con buenos ojos, tanto a los habitantes del interior del país como a la gente del arrabal de Santa Ana. Esta última, compuesta, en su gran mayoría por negros y mulatos que apoyaron a Espinar y tenían fricciones con los patricios de San Felipe.

Un gran vacío caracteriza a la historiografía panameña, si es la que hubo, durante la segunda mitad del siglo XIX y en los albores del XX. No obstante, en 1898. Francisco Posada en su *directorio general de la Ciudad de Panamá y Reseña Histórica*, indicó con algunos errores y no

pocas superficialidades: “Los panameños creyeron llegada la ocasión, por tanto, tiempo suspirado, y empezaron a activar los preparativos para su independencia. Eran les adictos, por fortuna, los miembros del Ayuntamiento. La ocasión se le presentaba admirable y los panameños no la dejaron pasar inadvertida. La ola en Panamá crecía por momento, pero como la capital que era y llena de elementos contrarios, que tenía que dominar, debía proceder con prudencia.

Así, tocó a la Villa de Los Santos la gloria de dar el primer grito, que fue repercutido (sic) en el acto por otros tantos pueblos. La capital estalló seguidamente también: era inmensa la popularidad de la independencia, y no hubo dique que pudiera contenerla.

El 28 de noviembre de 1821 el ayuntamiento, arrojando todas las contingencias que pudieran surgir de tan grave paso, convocó a todas las corporaciones militares, civiles y eclesiásticas a una Junta General en la cual se proclamó la independencia del Istmo del Gobierno de España y se adhirió al de la Nueva Granada (sic). A continuación, Posada reproduce el Acta de Independencia del 28 de noviembre de 1821, pero no el de la Villa de Los Santos, porque, en aquel entonces, este documento era totalmente desconocido (25-26).

En cuanto a la historiografía extranjera del decimonono, no está demás advertir que el prestigioso historiador estadounidense Hubert Howe Bancroft en su voluminosa obra: *Historia de la América Central* (1890), uno de cuyos volúmenes contiene varios capítulos referentes al Istmo de Panamá, al referirse al movimiento emancipador de la Villa de Los Santos, sigue, casi que, al pie de la letra, los planteamientos adversos hechos por Mariano Arosemena sobre este suceso:

“...Este era el momento más propicio que podían esperar los amigos de la independencia, y no vacilaron en aprovecharlo”. (El desplazamiento de Juan de la Cruz Mourgéon a Ecuador encargando del mando en el Istmo al coronel José de Fábrega). “Se celebraron reuniones secretas en las cuales elaboraron sus planes. Mientras esto sucedía en Panamá, estalló en la Villa de Los Santos un movimiento revolucionario que causó gran alarma en la capital por cuanto que no era resultado de un plan preconcebido. En realidad, en esta revolución, apenas se proclamó la independencia no pretendía establecer forma alguna de gobierno. Después de una apresurada consulta al gobernador, las autoridades locales y otros oficiales prominentes resolvieron reprimir por medios corteses el disturbio, y se enviaron, al gobernador, comisionados a los Santos para restablecer la paz, si fuese posible”. Pero, en su

opinión, esta medida solo era para ganar tiempo: “Entre los amigos de la independencia, los más impacientes deseaban que la misión fracasara y que se afianzara el espíritu de sedición que existía en el Istmo y que se expresaría abiertamente una vez que la capital diera la señal...” (Brancoft, 1890, págs. 25-26).

Por su parte, el reconocido botánico y biólogo alemán Berthold Seeman, en su *Historia del Istmo de Panamá*, que se publicó por entregas en el periódico *Star and Herald* a comienzos de 1868, cuando se ocupó de la independencia de Panamá en 1821, ni siquiera mencionó al Grito de la Villa de Los Santos. En sus palabras. “Hacia fines de 1821, los españoles despacharon casi toda la guarnición de Panamá a reforzar sus ejércitos en Quito. Los habitantes de Panamá, dejados a sus anchas, no pudieron resistir la tentación de imitar el ejemplo de los estados vecinos. Secundados por toda la provincia istmeña se declaran independientes de la Corona de España el 28 de noviembre de 1821...” (Seeman, 1959).

### **Cambios paulatinos de interpretación sobre el Grito de la Villa**

Juan Bautista Sosa y Enrique J. Arce, en el *Compendio de Historia de Panamá*, publicado en 1911 que constituye el primer libro de historia oficial desde la “época antigua”, el descubrimiento conquista y colonización por España hasta el nacimiento de la República de Panamá, decían textualmente: “En estas circunstancias estalló el 13 de noviembre en la Villa de Los Santos un movimiento en favor de la independencia, ejemplo que siguieron varios pueblos vecinos como Pesé y Natá y aunque aquellos actos previnieron al gobierno y pudieron retardar la acción general en todo el territorio, predispuso sin embargo a los espíritus ardientes a secundar prontamente esos brotes espontáneos del patriotismo” (Arce, 1971, pág. 199).

En dos obras divulgativas, también aparece el error de la fecha mencionada. Así, en *Panamá en 1915*, se decía, entre otras cosas: “El 13 de noviembre de 1821 los vecinos de la Villa de Los Santos se pronunciaron contra las autoridades locales, atacaron y tomaron el cuartel y lanzaron el primer grito de independencia en el Istmo” (Noviembre, 1928, pág. 49).

En tanto que el *Libro Azul*, publicado en español e inglés, se afirmaba, con errores históricos muy saltantes: “...se fomentó la desertión de las fuerzas acantonadas y el 13 de noviembre de 1821 estalló en la Villa de Los Santos un levantamiento que fue secundado por las poblaciones de Pesé y Natá. El gobierno en presencia de tales hechos, cuyo origen no ignoraba resolvió representar un acto de presencia, por encima del cual el pueblo invadió la plaza principal y pidió la reunión de un cabildo abierto. Reunido éste, en la casa consistorial, declaró libre e independiente el territorio panameño (sic) libre de la dominación española y la anexión política a la Gran Colombia

(sic). Esta declaración fue comunicada al pueblo desde los balcones de la Casa consistorial por don José Vallarino Jiménez (sic) y recibido con positivo entusiasmo". (William Scoullar (compilador) 1912-1917:28).

Se debe tener presente, por el significado histórico que entraña, que el 12 de marzo de 1915, el presidente de la República Belisario Porras, oriundo de Las Tablas, inauguró oficialmente la provincia de Los Santos, creada mediante leyes dictadas a finales de 1914 y comienzos del año siguiente. Su superficie era de 3,805.4 km<sup>2</sup> y la integraron siete distritos, a saber: Tonosí, Pedasí, Macaracas, Guararé, Pocrí, Las Tablas y Los Santos (Velarde O. V., 2016, pág. 7).

Con motivo del centenario de la independencia del 28 de noviembre de 1821 y el Grito de Independencia de la Villa de Los Santos, la revista *Preludios* publicada por el Instituto Nacional, les rindió homenaje a ambos hechos históricos. Por ello, reprodujo los siguientes artículos: "Relación de los sucesos que dieron lugar a nuestra independencia por el prócer Mariano Arosemena" en el que aparece la opinión de este sobre el "movimiento revolucionario" en la Villa de Los Santos, que como se vio, lo consideraba "irregular y deficiente", además de expresar otros juicios de valor muy negativos; un artículo apoteósico dedicado al coronel José de Fábrega; "Pro Panamá" de Manuel Roy y "El grito de la Villa de Los Santos" de Horacio Moreno, fechado en Los Santos en enero de 1921, publicado inicialmente por *El Eco* (Moreno, 1976).

En este último, se decía: "He aquí como el 13 de noviembre de 1821 tocó a su fin al régimen colonial español, el 12 se reunieron en el caserío de Las Peñas los patriotas capaces de tomar las armas, encabezados por los señores Gregorio y Juan Andrés Vásquez (de) (Juana Prieta), Juan de Dios Gómez (de), (Las Peñas) Eduardo y José Ignacio Mendieta y Eduardo Garrido con sus familiares y armados de machetes, cuchillos, lanzas y escopetas de mechas (...). Pero lo duro del tiempo que la tenacidad de la lluvia trastornó en parte, el asalto que estaba combinado para en las tres primeras horas de la noche".

Luego estos excepcionales hombres, como si fuesen militares aguerridos, movilizaron sus compañeros y se endilgaron a la población sin más escudo que la fe en el triunfo (...). Y tras una descripción imaginaria, detallada y exaltada sobre los sucesos de la Villa de Los Santos, Moreno finalizaba indicando: "El Acta de estos hechos transcendentales, que es el movimiento más glorioso, puesto que anunciaba la aurora de la libertad, fue conducida a Panamá por Juan Ortega; este heroísmo no tardó en tener su resonancia, pronto los capitalinos imitaron su ejemplo, y surgió el memorable y glorioso 28 de noviembre (Moreno, 1976, págs. 13-14).

Tanto las muchas veces citadas observaciones críticas de Mariano

Arosemena sobre el movimiento de independencia de la Villa de Los Santos, como el entusiasta panegírico a favor de esta por Horacio Moreno, carecían de un soporte documental que respaldara sus puntos de vista. Fue el historiador Ernesto J. Nicolau, como dije, quien demostró con fuentes primarias en 1928, 1936 y 1961 otros aspectos invisibilizados hasta entonces en relación con el Grito de la Villa de Los Santos.

Pese a la contundente aclaración histórica hecha por Nicolau, el 13 de noviembre de 1928, en el editorial de un periódico publicado en la ciudad de Panamá, se afirmaba que ese día se conmemoraba “el aniversario del primer grito de independencia lanzado en la histórica ciudad de Los Santos por un puñado de valientes patriotas. La fecha era “grandiosa, no solo para vieja y altiva Villa de Los Santos, sino para toda la República” que apreciaba “en todo su valor el gesto patriótico de los precursores de la emancipación de la Madre Patria”.

A continuación, advertía que era verdad que había sido el 10, el día en que el Ayuntamiento de la “libre ciudad, como la llamaron los miembros de esta alta corporación, que se reunieron para acordar, mediante la participación del pueblo” separarse de la dominación española. Pero no fue sino el 13 cuando los brazos vigorosos de ese movimiento los Vásquez, Garridos y Mendieta, correspondieron en la acción levantada y enérgica, a las aspiraciones hondamente sentidas por todos los hijos de aquella Villa legendaria y altruista”.

Se reconocía que el 10, fue, “como muy claramente” lo decía “la elocuente acta encontrada en los archivos colombianos por el inteligente joven Ernesto Nicolau, el día del juramento de independencia”. Pero el 13 la fecha que ahora “se conmemoraba con júbilo, (era) el día grandioso en que los santeños cumplieron con entusiasmo y lealtad esa promesa solemne de libertad y dicha”.

De ahí que no había razón “para variar el calendario de los días cívicos”. Que el 13 de noviembre continuara “siendo fecha gloriosa para toda la república y que los héroes auténticos de esa jornada, lo que cristalizaron en hermosa realidad los ideales libertarios de los miembros del Ayuntamiento santeño”, despertaron siempre en los corazones bien puestos un sentimiento, un hondo sentimiento de gratitud”.

Por eso, “en el aniversario del primer grito de independencia lanzado por los Vásquez, Garridos y Mendieta”, en la ahora tranquila y dormida Villa de Los Santos, el periódico se asociaba “al justo regocijo que embarga” el espíritu de todos los buenos panameños y enviaba un saludo cordial al altivo pueblo santeño, representado por su progresista alcalde Martín Maltez (Noviembre, 1928).



No obstante, esta pretendida solución salomónica para fusionar una fecha creada por la tradición con un hecho históricamente comprobado por los documentos de la época no podía prosperar y no prosperó

A partir de los años 30, se notan cambios significativos en las colecciones documentales de carácter histórico y en algunos aportes particulares de la historiografía panameña en torno al movimiento emancipador de la Villa de Los Santos. En este sentido, cabe resaltar *la compilación hecha por el historiador Ernesto J. Castillero R. titulada: Documentos Históricos de la Independencia del Istmo de Panamá*, publicada por el Instituto Nacional, en 1930. Esta obra antológica se inicia con: “La inmortal Acta de la Independencia de Los Santos, el 10 de noviembre de 1920” (Castillero, 1930, págs. 5-7). Pero no presenta ningún comentario o juicio de valor sobre este documento. Lo mismo puede decirse con respecto a la antología que llevó a cabo Rodrigo Miró y que tituló: *Documentos Fundamentales de la Nación panameña*. Publicada en 1953, por iniciativa de la Junta Nacional del Cincuentenario (Miró, 1953)

A finales de la década de los años 40, Héctor Conte Bermúdez se lamentaba: “Al Grito Revolucionario de la Villa de los Santos no se le ha dado la debida resonancia, ni el país le ha tributado todavía el homenaje consagrado a los hombres abnegados que el 10 de noviembre de 1821 proclamaron en forma audaz y radical la independencia absoluta de la monarquía española...”. Fundamentándose en los estudios hechos por el historiador Nicolau, hizo un minucioso recuento de este evento histórico y su repercusión en el movimiento independentista del 28 de noviembre de 1821, así como en la adhesión del ayuntamiento de Santiago de Veraguas a la emancipación por presiones de los cabildos de la Villa de los Santos y Natá, cuya acta, de profundo sentido religioso, reproducía.

Conte Bermúdez finalizaba su escrito exaltando la importancia histórica del Grito de Independencia de la Villa de Los Santos: “Son acreedores, pues estos próceres auténticos, que por un periodo casi secular, estuvieron ignorados o desconocidos, hasta que la paciente investigación del inteligente académico señor Nicolau dio a conocer sus nombres, a que la Asamblea Nacional haga llevar al salón de sus reuniones un gran lienzo, en el cual interprete el pincel de Roberto Lewis la inmortal sesión del Ayuntamiento de los Santos cuando proclamó el sistema democrático de gobierno “para que no fuese subyugada cada día más la libertad del hombre” o aquella otra en que con arrogante altivez rechazó las proposiciones de sometimiento a la autoridad real que le llevaron los comisionados de la Junta de Guerra de Panamá. “Así, el óleo de Lewis en el augusto recinto sería un homenaje de Justicia y gratitud nacional y un símbolo permanente de orgullosa afirmación republicana” (Bermudez, 1947).

En cambio, dos años después del escrito de Conte Bermúdez, Juan Rivera Reyes, ni siquiera mencionó al Grito de La Villa de Los Santos, en su opúsculo: *Significación Histórica del 3 de noviembre de 1903 y del 28 de noviembre de 1821*. Indicó que esta última fecha “que los panameños —estando unidos a Colombia— venían celebrando con grandes pompas como el *Día de su Independencia* se viene echando ahora en el olvido más ofensivo para nuestros próceres de 1821” (Reyes, 1949, pág. 4).

Bonifacio Pereira Jiménez, que hizo la introducción del libro de Nicolau en 1960, también publicó, ese mismo año, su *Historia de Panamá*, un texto ceñido a los programas vigentes para uso de los colegios públicos y particulares de la República. Como era lógico, incluyó el tema de El grito de la Villa de Los Santos el 10 de noviembre de 1821, con cierta extensión, (páginas 176-179).

### **Consolidación de un legado historiográfico**

De distinta naturaleza es el folleto de Claudio Vásquez que, en 1962, es decir al año siguiente de la publicación del libro de Nicolau, y sustentado en la tradición oral, supuestamente respaldado por fuentes documentales, sostuvo que el primer grito de independencia en el interior del país, no se dio en la Villa de Los Santos, el 10 de noviembre, sino dos días antes en Las Tablas.

En verdad, el panfleto titulado: *La insurrección de Las Tablas. 8 de noviembre de 1821. Primer Grito. Primera explicación histórica*, simplemente se limitó a reproducir el expediente de méritos y servicios del gobernador de la Villa de Los Santos, coronel Segundo Villarreal, con fecha de 5 de febrero de 1822, al igual que otros documentos, principalmente sobre la adhesión de los pueblos circunvecinos al episodio donde se suscitó el Grito del 10 de noviembre de 1821. En definitiva, esta documentación no logra demostrar lo que sugiere el título del folleto mencionado (Vásquez, 1962).

Al respecto, basta citar, en parte, la respuesta dada al gobernador Villarreal por parte del alcalde constitucional del pueblo de Las Tablas Pedro Damián Pérez y el ayuntamiento de este lugar, el 5 de febrero de 1822: “Aunque este pueblo estaba deseoso de sacudir del yugo español que tanto le mortificara, jamás se atrevió a declarar su intención, porque se le presentaban, muchos obstáculos que lo embarazaban, por más que muchos de sus vecinos, se presentaron declarándose decididos a resistir algunas providencias de los Godos, hasta que tuvo la laudable noticia que esa Heroica ciudad había abrazado el sistema de independencia y que habían nombrado a VS Gobernador de ese Partido, cuya elección tan acertada, y cuerdamente dispuesta fue el motivo que este vecindario sin temor de los riesgos que pudieran resultar, sin dilatar un punto para

resolver, levantó la voz a favor de la Independencia, y repudió el mando español...". (Vásquez, 1962, pág. 16).

Dos años después, en 1964, Juan Antonio Susto en su artículo "La Villa de Los Santos foco de la independencia de 1821, ante la historia", se limitó a trazar un cuadro de las figuras más relevantes oriundas de la población desde la etapa fundacional hasta el momento en que se dio el acaecimiento novembrino. (*Revista Lotería*. Noviembre de 1964: 13-22).

Recientemente, Oscar A. Velarde, afirma que "El hecho de que no exista un acta de independencia tableña del año 1821, no es razón suficiente para que la resistencia de los tableños y pocrieños a obedecer algunas órdenes del gobierno español no pueda ser considerada como "el primer grito panameño de independencia de España del año 1821". Al respecto, recuerda que "los más famosos gritos de independencia de América no fueron consignados en actas formales emanadas de cabildos abiertos". Tal fue el caso en México del *Grito de Dolores*, en 1810, en Uruguay, el *Grito de Asencio* en 1821, en Brasil el *Grito de Ipiranga* de 1822 y en Cuba, el *Grito de Yara*, en 1868 (Velarde O. , 2021, pág. 17)

### **Balance bibliográfico final**

En definitiva, el libro del historiador Ernesto J. Nicolau, con diversos testimonios documentales, permite valorar, en su justa medida, un acontecimiento histórico como el Grito de la Villa y los participantes en este, sino también los nombres de los firmantes de los actos de adhesión al movimiento independentista de los pueblos de Las Tablas, Pocrí, Macaracas, Pesé, Las Minas, Parita y Ocú, que permanecieron desconocidos por la historiografía nacional durante poco más de 100 años. Ellos forman parte de lo que posteriormente se conocería como la "Historia de los de abajo" y la microhistoria.

Digno de destacar, en la gran relevancia que Nicolau, le dio al papel desempeñado por el caudillo Francisco Gómez Miró, no solo en la proclamación de la Independencia en Natá, sino también en la consolidación del movimiento emancipador en La Villa de Los Santos y la acción conjunta que efectuó con el coronel Segundo Villarreal y otros líderes santeños para que los indecisos cabildantes de Santiago de Veraguas se sumaran con su conocida religiosidad a la rebelión del interior del país que los notables de la ciudad de Panamá intentaron inútilmente apaciguar.

El historiador Nicolau también incorporó, por primera vez a la historiografía nacional, una variada documentación sobre otros aspectos vinculados a las consecuencias inmediatas de la independencia del 28

de noviembre de 1821, a saber: comentarios a la carta que los santeños, encabezados por Segundo Villarreal le remitieron al libertador Simón Bolívar, el 10 de noviembre de 1821; la importante función realizada por la Junta Consultiva integrada por los notables ciudadanos Manuel José Hurtado, Blas Arosemena, Juan José Argote, Manuel Urriola, Juan José Calvo, secundando al coronel José de Fábrega, a la sazón Jefe Superior del Istmo, así como la correspondencia de este con libertador Simón Bolívar y el vicepresidente de la República de Colombia, general Francisco de Paula Santander.

Detalló, así mismo, el primer peligro que afrontó el movimiento emancipador con la inesperada presencia de las fragatas españolas “Prueba” y “Venganza” que arribaron al puerto de Panamá procedentes de Sudamérica y las negociaciones para lograr su retirada; el trágico final del último gobernante español en el istmo, Juan de la Cruz Mourgeón, la entrega de Portobelo a los insurrectos, la llegada de los primeros contingentes militares enviados por el gobierno colombiano bajo el mando del coronel venezolano José María Carreño, nombrado intendente y gobernador de Panamá y la jura de la Constitución de Cúcuta en nuestro país, el 24 de febrero de 1822, entre otros importantes acontecimientos.

El legado del libro de Ernesto J. Nicolau en la historia nacional, aún puede observarse en la obra de Ernesto J. Castellero R., *Raíces de la Independencia de Panamá* (Castillero E., 1978, págs. 24-25) y otros aportes con notables adiciones teóricas, metodológicas, documentales y bibliográficas, además de la hermenéutica utilizada. Tal es el caso de Alfredo Castellero Calvo, principalmente en: *1821. La independencia de Panamá de España. Factores coyunturales y estructurales en la capital y el interior* (Castillero A., 1971, págs. 16-19); y en *La independencia de 1821. Una nueva interpretación*. (Castillero A., 2004) y con mucha más amplitud en su reciente y monumental: *1821: la independencia de Panamá de España y su época*. (Castillero A., 2021, págs. 504-506, 514-546).

En el contexto del movimiento emancipador encabezado por los cabildos de La Villa de Los Santos y Natá, Mario José Molina Castillo se ocupó de examinar en detalle la actitud asumida por los criollos santiagueños ante las presiones libertarias de aquellos para que éstos se sumaran a la causa independentista (Molina, 2008, págs. 799-802).

Por mi parte, también consulté, con provecho, la obra de Nicolau en mi libro de hace más de cuatro décadas. *La independencia de Panamá en 1821: Antecedentes, balances y Proyecciones*. Panamá. Academia Panameña de la Historia, 1980: 90-94. En aquel entonces hice la observación que el autor de *Grito de La Villa* “no se preocupó por encontrar los antecedentes del movimiento, si no que describió con profusión los hechos del 10 de

noviembre, así como la “cooperación de Natá y la ulterior acogida de las comunidades de Las Tablas, Pocrí, Macaracas, Pesé, Olá, San Francisco de la Montaña, y la oposición empecinada de Veraguas”. Dije, además, en esa ocasión, que: “sin duda, el propósito fundamental de Nicolau fue dejar sentado claramente que el movimiento de La Villa de Los Santos señaló el camino para la Independencia del istmo, y luego de su aporte esto no puede ponerse en tela de juicio” (Nicolau, 2021, pág. 91).

Tanto en el *Panamá Hispano* (1501-1821) como en el *Panamá Colombiano* (1821-1903) que hice en coautoría con mi esposa Patricia Pizzurno Gelós, nos referimos al Grito de La Villa de Los Santos y la carta que los vecinos de este lugar le enviaron al libertador Simón Bolívar el 10 de noviembre de 1821, así como a las medidas adoptadas por la Junta Consultiva que secundó al coronel José de Fábrega. Entre estas, el *Reglamento para el comercio del Istmo de Panamá*, del 31 de diciembre de 1821 y la contribución extraordinaria de guerra en todo el país que habrían de recaudar en los cabildos cabeceras de Partido, al igual que una reglamentación permitiendo que continuaran en sus cargos los gobernadores de Santiago de Veraguas, La Villa de Los Santos y Natá. La información sobre estas disposiciones post independentistas tuvo como punto de referencia el libro de Ernesto J. Nicolau: *El Grito de La Villa*. (10 de noviembre de 1821).

## **Bibliografía**

- Arce, J. B. (1971). *Compendio de historia de Panamá*. Panamá: Lotería Nacional de Beneficencia.
- Arosemena, M. (1971). *Historia y Nacionalidad*. (A. T. Ugarte, Ed.) Panamá: Editorial Universitaria.
- Arosemena, M. (1999). *Apuntamientos históricos (1801-1840)*. Panamá: Autoridad del Canal de Panamá. Biblioteca de la Nacionalidad.
- Bermúdez, C. (10 de noviembre de 1947). La Revolución de La Villa de Los Santos. *Épocas*, 12,13 y 36.
- Brancoft, H. H. (1890). *History of Central America*. San Francisco.
- Castillero, A. (1971). *1821. La independencia de Panamá de España. Factores coyunturales y estructurales en la capital y el interior*. Panamá: Impresora Panamá, S.A.
- Castillero, A. (2004). La Independencia de 1821. Una nueva interpretación. En *Historia general de Panamá* (Vol. II). Panamá: Comité Nacional del Centenario de la República.

- Castillero, A. (2021). *1821. La Independencia de Panamá de España y su época*. Panamá: Editora Novo Art.
- Castillero, E. (1978). *Raíces de la independencia de Panamá*. Panamá: Academia Panameña de la Historia.
- Castillero, E. J. (1930). *Documentos históricos de la Independencia del Istmo de Panamá*. Panamá: Publicaciones del Instituto Nacional.
- Miró, R. (1953). *Documentos fundamentales para la historia de la nación panameña*. Panamá: Junta Nacional del Cincuentenario.
- Molina, M. (2008). *Veragua: La tierra de Colón y Urracá*. Panamá.
- Moreno, H. (1976). El grito de la Villa de Los Santos. *Revista Cultural Lotería* (239).
- Nicolau, E. (2021). *El Grito de la Villa. 10 de noviembre de 1821*. Panamá: Imprenta Universitaria.
- Noviembre, 1. d. (13 de noviembre de 1928). *Diario de Panamá*.
- O'Leary. (1981). *Memorias del General O'Leary*. Caracas: Gaceta Oficial.
- Pinzón, A. M. (2017). *Un estudio de historia social panameña. Las sublevaciones campesinas en Azuero* (Segunda Edición Corregida ed.). Panamá: Editorial Universitaria.
- Pizzurno, C. A. (1997). *El Panamá Hispano (1501 - 1821)*. Panamá: Diario La Prensa.
- Reformador, E. (19 de marzo de 1854). Un proyecto de ley en comisión. *El Reformador* (Serie 4, n.º 41), pág. 1.
- Reyes, J. R. (1949). *Significación histórica del 3 de noviembre de 1903 y del 28 de noviembre de 1821*. Panamá: Imprenta Nacional.
- Santander, A. (1876). *Documentos para la historia de la vida política del Libertador* (Vol. VIII). Bogotá: Comisión de la Academia de la Historia.
- Seeman, B. (1959). Historia del istmo de Panamá. *Star and Herald*.
- Vásquez, C. (1962). *La insurrección de las Tablas. 8 de noviembre de 1821. Primer grito*. Panamá.
- Velarde, O. (2021). El Grito tableño de 1821. Tradición e Historia. *Revista Cultural Lotería*, 8.
- Velarde, O. V. (2016). *La provincia de Los Santos. Historia, Régimen Jurídico y Población*. Panamá: Portobelo.



# *Dossier*



**DOSCIENTOS AÑOS DE LA DOCTRINA MONROE**



## LA DOCTRINA MONROE: 200 AÑOS DESPUÉS<sup>1</sup>

Pantaleón García Bethancourth

Universidad de Panamá. Panamá

[pantaleon27@yahoo.es](mailto:pantaleon27@yahoo.es)

<https://orcid.org/0009-0008-7029-8582>

### Resumen

Este artículo evalúa los orígenes de la doctrina Monroe, sus propósitos y la evolución de esta, desde sus orígenes hasta la actualidad. En el mismo se establece que los criterios que tuvo en cuenta el gobierno del presidente James Monroe para hacer su declaración fue el supuesto peligro de la Santa Alianza para invadir a los países de la América Latina, la presencia de la Rusia imperial ubicada en la región noroeste de América del Norte y las ambiciones expansionistas de la Gran Bretaña en la misma región. El trabajo sostiene que los verdaderos propósitos de la declaración de Monroe fue impedir la llegada de las potencias europeas hacia América Latina y que ellas compitieran con Estados Unidos por las materias primas y los mercados de la región. En el mismo también se sostiene que al momento de la declaración de Monroe no había ningún peligro sobre América Latina, y la misma fue lanzada contra una amenaza imaginaria. Hoy día, frente a la presencia de otras potencias en la región como China, Rusia e Irán, Estados Unidos vuelve a abanicar la amenaza extracontinental para seguir manteniendo su hegemonía en la región.

**Palabras clave:** Declaración, doctrina, no colonización, esferas de influencia, Santa Alianza.

### Abstract

This article evaluates the origins of the Monroe Doctrine, its purposes and its evolution from its origins to the present. It establishes that the criteria that the government of President Monroe took into account to make its declaration was the supposed danger of the Holy Alliance to invade the countries of Latin America, the presence of imperial Russia located in the northwestern region of North America and the expansionist ambitions of Great Britain in the same region. The paper maintains that the true purpose of Monroe's declaration was to prevent the arrival of

---

1. Recibido 17/2/23 - Aprobado 22/3/23



European powers in Latin America and prevent them from competing with the United States for raw materials and markets in the region. It also maintains that at the time of Monroe's declaration there was no danger to Latin America and it was launched against an imaginary threat. Today, faced with the presence of other powers in the region such as China, Russia and Iran, the United States once again fanned the extra

continental threat to continue maintaining its hegemony in the region.

**Keywords:** Declaration, doctrine, no colonization, Spheres of influence, Holy Alliance.

## Introducción

En este 2023 se cumplen 200 años de la declaración del presidente James Monroe ante el Congreso de su país. Desde esta fecha para acá, mucho se ha escrito y se ha debatido sobre este enunciado. Se discute sobre sus orígenes, la paternidad de sus enunciados, hacia quién iba dirigida, su evolución, sus consecuencias y si hoy día esos principios, luego de 200 años todavía tienen vigencia.

Esta investigación parte de las siguientes interrogantes: ¿Cuáles fueron los factores que hicieron posible que en 1823 la Administración de los Estados Unidos diera a conocer la declaración del presidente James Monroe? ¿Contra qué país o países iba dirigida? ¿Cuáles son los principios y propósitos que guían a este enunciado? ¿Cómo ha evolucionado hasta nuestros días? ¿Luego de 200 años la declaración de Monroe tiene vigencia?

Este trabajo sostiene que la declaración de Monroe, el 2 de diciembre 1823, tomó como excusa la presencia de Rusia en la región noroeste de América del Norte en donde se dedicaba a actividades comerciales y buscaba ampliar su presencia hacia América del Sur, al igual que la estadía de la Gran Bretaña en esa misma región y en el resto del Nuevo Mundo.

Para realizar esta investigación se buscó información en los discursos de determinados dirigentes de esa nación, en textos clásicos que se han escrito sobre la doctrina Monroe, desde su publicación, luego cuando esta cumplía sus primeros 100 años, en textos que analizan su vigencia en las décadas posteriores y en periódicos que le han dedicado atención, sobre todo en los años de gobierno del presidente Donald Trump.

## I. La doctrina Monroe: sus orígenes

### 1. Los orígenes

Para muchos estudiosos de la doctrina Monroe surge la interrogante de ¿por qué el presidente de Estados Unidos en ese momento y su equipo de trabajo dieron a conocer esta declaración en diciembre de 1823? ¿Cuáles fueron los motivos que los llevaron a hacer esa declaración y por qué? Para responderlas hay que mirar el entorno de lo que pasaba en Europa y en América. Para ese momento había el temor de que la Santa Alianza intentase reconquistar para España sus antiguas colonias y estaba la presencia de Rusia en la parte noroeste de América del Norte, al igual que la Gran Bretaña, la primera potencia del momento y rival de Estados Unidos en el Nuevo Mundo. Esta realidad la exponen diversos autores quienes pretenden dar respuestas a las preguntas que hemos elaborado.

El historiador Alejandro Álvarez afirma lo siguiente: “Para 1823, se combinan muchos intereses que hicieron posible el surgimiento de la declaración del presidente Monroe. Primero, apareció la Santa Alianza en Europa y muchos países de América Latina se preocuparon por la posible intervención de esta organización en América. En segundo lugar, estaba la controversia con Rusia en la región noroeste de América del Norte”. (Álvarez, 1924, pág. 7).

Por su parte, Robert Cleland sostiene que: “Hay muchas razones por las que se hizo posible la declaración de Monroe en 1823. Primero, la hostilidad de las monarquías europeas hacia los ideales republicanos de los gobiernos en América. En segundo lugar, la intención de Rusia de tomar Oregón y, por último, el interés de la Gran Bretaña de adquirir nuevos territorios en el Nuevo Mundo.” (Cleland, 1923, pág. 22).

Por su parte Federico Gil G., sostiene que la doctrina Monroe fue una declaración de los Estados Unidos en contra del interés de expansión de algunos países europeos de extender su influencia hacia el hemisferio occidental. Estuvo dirigida en contra de Rusia y de la Gran Bretaña. En este sentido, Gil sostiene que la idea de la doctrina fue hacer una completa separación entre el Viejo y el Nuevo Mundo. (Gil, 1971, pág. 64).

El escritor cubano, Ramiro Guerra y Sánchez, al referirse a la declaración de Monroe de 1823 sostiene: “La función de la doctrina, o el propósito de esta, respaldado por la fuerza de Estados Unidos, sin lo cual nada significaría, ha sido siempre idéntico desde su origen: impedir que las potencias europeas, mucho más fuertes que España y las repúblicas de origen Ibérico, cerraran el paso a la expansión norteamericana. Esta función no puede llamarse ‘defensiva’, propiamente hablando.” (Guerra y Sánchez, 1975, pág. 158).

Para muchos historiadores, la declaración del presidente James Monroe, es la cristalización de un sentimiento que venía incubándose en la mente de muchos estadounidenses desde muchos años antes y que algunos historiadores asocian con el panfleto del *Common Sense*, de Thomas Paine de 1776. La declaración de 1823 no fue el resultado de una decisión de un solo equipo de hombres, ni de una época determinada, sino el resultado de una política exterior que buscaba los mejores intereses para la nación estadounidense.

El mensaje presidencial contenía tres enunciados fundamentales que posteriormente constituyeron la denominada doctrina Monroe. Esos tres principios son: la no colonización, las dos esferas de influencia y la no intervención de los europeos en América Latina. Hay autores como Harold Molineu quien sostiene que la Doctrina Monroe tiene cuatro principios fundamentales. Para Dexter Perkins, el mensaje del presidente Monroe tiene dos principios fundamentales: la no colonización y el de las dos esferas de influencia. Para nuestro análisis sostenemos que son tres: La no colonización, las dos esferas de influencia y la no intervención.

## **2. Los principios**

En esta parte se analiza a cada uno de los principios de la doctrina Monroe. Luego se explican los propósitos de cada uno de ellos.

### **2.1 La no colonización**

Este principio parece ser obra del secretario de Estado John Quincy Adams. Él había comenzado a trabajar en esta idea mucho antes de 1823, donde dejó sentir su interés de excluir a los países europeos de todo el continente americano. Cuando se negoció el tratado Adams-Onís con España, en febrero de 1819, el secretario de Estado sintió satisfacción por la forma en la que Estados Unidos había extendido sus territorios mediante la renuncia, por parte de España a todos sus derechos al norte de los 42 grados de latitud en la disputada región noroccidental de América del Norte.

Para 1823 cuando el barón de Tuyl, en reunión con Adams, le comunicó que el gobierno ruso no recibiría a ningún funcionario de los recién independizados países latinoamericanos, el secretario de Estado aprovechó la oportunidad para informar al agente diplomático ruso que “(...) nosotros deberíamos impugnar el derecho de Rusia a todo establecimiento territorial en este continente y asumir claramente el principio de que los continentes americanos ya no están expuestos a nuevos establecimientos coloniales europeos de ninguna clase.”(Perkins, 1964, pág. 35) Cinco días más tarde, expuso las mismas ideas en un despacho al ministro de Estados

Unidos en Londres, Richard Rush.

En diciembre de 1823, cuando Adams redactó su bosquejo de la política exterior, empleó los mismos términos que había usado en sus conversaciones con el barón de Tüyll. Estas mismas ideas fueron aceptadas e incorporadas por el presidente Monroe en su mensaje a la nación, el 2 de diciembre de 1823. Este principio dice: "En las discusiones a que han dado origen este interés y en los arreglos mediante los cuales pueden terminar, se ha juzgado apropiada la ocasión para afirmar como un principio en el que están implicados los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen no deben ser considerados en adelante como sujetos a la futura colonización por ninguna de las potencias europeas." (Perkins, 1964, pág. 322).

Para muchos historiadores ha sido un enigma el poder precisar contra quién iba dirigido el principio de la no colonización. Según Perkins, para esa época, había una controversia con Rusia y, por lo tanto, la declaración iba dirigida a ella. Él afirma que para 1823 Rusia todavía tenía pretensiones coloniales con respecto a la costa noroeste de América. Durante más de una década hubo en Bodega Bay, en la costa de California, un establecimiento ruso, Fort Ross, cuya existencia, aunque no había ocasionado una discusión diplomática, fue observada con cierta moderada aprensión." (Perkins, 1964, págs.34-5).

## **2.2 Las dos esferas de Influencia**

Si bien la cláusula de la no colonización fue importante en el mensaje del mandatario Monroe, los párrafos referentes a la actitud de las potencias europeas con respecto a los países latinoamericanos recién liberados, fue lo que más llamó la atención a los gobernantes europeos. En esta parte se hace referencia a las dos esferas de influencia, a la separación de América con respecto a Europa. Se trata de una tesis aislacionista de gran importancia, tanto para los estadounidenses, como para los europeos.

Este concepto aislacionista, según algunos historiadores, puede encontrarse en el discurso de despedida del presidente George Washington del 17 de septiembre de 1796. En este documento el mandatario había dicho que Europa tenía intereses particulares que nada tenían que ver con Estados Unidos; que los países europeos estaban en permanentes disputas, muchas de las cuales eran extrañas a los intereses norteamericanos.

En la década de los años 20, del siglo XIX, surgieron nuevamente estos criterios aislacionistas. En esos momentos, el secretario Adams sostenía que los sistemas políticos de Europa y América eran distintos

y, por ello, deberían permanecer separados. El 24 de octubre de 1823, el expresidente Jefferson, en respuesta a la consulta de Monroe sobre la propuesta de Canning a Rush, le dijo que las américas del norte y del sur tenían intereses distintos de los de Europa. Este criterio aislacionista lo recogió el presidente Monroe en su mensaje del 2 de diciembre de 1823, cuando en parte de su discurso señaló:

“Los ciudadanos de Estados Unidos abrigan los sentimientos más amistosos a favor de la libertad y la felicidad de sus semejantes de ese lado del Atlántico. En las guerras de las potencias europeas por cuestiones relacionadas con ellas mismas nunca hemos tomado parte alguna, ni está de acuerdo con nuestra política hacerlo... Con los movimientos de este hemisferio tenemos necesariamente una relación más inmediata y por causas que deben ser obvias para todos los observadores cultos e imparciales.

El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente a este respecto del de América.” (Perkins, 1964, págs.322-23).

En este párrafo aparece esbozado el principio de las dos esferas de influencia, o lo que es lo mismo, el principio aislacionista que venían esgrimiendo los estadounidenses desde la época colonial y que compartían algunos dirigentes de la nación frente a Europa. Por eso Perkins sostenía que la idea de la declaración de Monroe fue hacer una completa separación política entre el Nuevo y el Viejo Mundo.

### **2.3 La no intervención**

El historiador Cleland hace referencia a la amenaza que representaban las monarquías europeas luego del fin de la “era napoleónica” y al hacerlo lo explica de la siguiente manera: “La hostilidad de las monarquías europeas hacia los ideales republicanos del gobierno; la presencia de España a lo largo del río Mississippi y en la Florida; y el peligro que conllevaba si las colonias españolas pasaban a otras manos llevaron al pueblo norteamericano a tomar esa actitud y mirar cuando sería el día que la presencia de España sería retirada del Nuevo Mundo” (Cleland, 1923, pág. 22).

Por esta razón no es de extrañar que, además de los principios de la no colonización y de las dos esferas de influencia, la doctrina Monroe contenga el principio de la no intervención. Luego de las guerras napoleónicas las monarquías europeas que habían sobrevivido a las amenazas de Napoleón, querían establecer un sistema monárquico en el mundo. Los miembros de la Santa Alianza (Rusia, Prusia y Austria), estaban decididos a reprimir cualquier intento de revolución y acabar con todo tipo de gobierno liberal.

Ellos ayudaron a reprimir la insurrección popular en Nápoles, Piamonte, en 1820, y encomendaron al gobierno de Francia para que invadiera a España y destruyera a la oposición liberal.

En ese marco, había preocupación en la administración Monroe por lo que ocurría en Europa. Sin embargo, Estados Unidos no tenía la intención de intervenir en estos conflictos, por lo que esperaba que las potencias europeas se abstuvieran de hacerlo en el continente americano. En cuanto a Gran Bretaña, este país había dado pruebas que no quería una invasión de Europa a América del Sur. En Aix-la-Chapelle y en el congreso de Verona los británicos habían manifestado claramente que no permitirían una injerencia europea en los problemas internos del Nuevo Mundo. Sin embargo, el canciller Canning sospechaba que Estados Unidos intentaría tomar nuevos territorios en América y expandir sus dominios.

Por ello, a partir del 16 de agosto de 1823, Canning inició una ronda de conversaciones con el ministro norteamericano en Londres, Rush, y para el 20 del mismo mes, le propuso la firma de una declaración conjunta que decía lo siguiente:

“**a.** Nosotros consideramos imposible para España la reconquista de sus colonias. **b.** Nosotros consideramos que el reconocimiento de estas como Estados independientes es cuestión de tiempo y de circunstancias. **c.** No obstante, nosotros no estamos dispuestos en manera alguna a crear ningún obstáculo para que dichas colonias y España lleguen a un arreglo por medio de amistosas negociaciones. **ch.** Nosotros no abrigamos intención de posesionarnos de ninguna parte de ellas. **d.** Nosotros no podemos ver con indiferencia la cesión de alguna parte de ellas a cualquiera otra potencia.” Guerra, 1974, págs.38.).

El canciller británico pretendía que el ministro Rush le contestara rápidamente, pero este envió la mencionada declaración a su gobierno en Washington para esperar instrucciones. Cuando el presidente Monroe recibió el documento, decidió consultar con los exgobernantes Jefferson y Madison. El expresidente Jefferson estaba de acuerdo en que se firmara la declaración conjunta con Gran Bretaña, pero hacía la salvedad de que siempre había creído que Cuba debería ser parte de Estados Unidos. El expresidente Madison, por su parte, decía que se debería exigir a los británicos que ayudasen a liberar a España y a Turquía porque se trataba de una lucha universal entre el liberalismo y el despotismo. Esa tesis de Madison fue rechazada por el gabinete de Monroe por considerarla una provocación.

El 16 de octubre de 1823, el barón de Tuyl le informó al secretario

Adams que el zar no recibiría a ningún ministro o agente de estados latinoamericanos recién liberados. La actitud asumida por la cancillería y el gobierno de la Rusia imperial volvieron a revivir los antiguos problemas entre el Viejo y Nuevo Mundo. Según lo consigna el propio secretario Adams, en su *diario personal*, la comunicación que él había recibido del barón de Tüyl sobre el no reconocimiento de la independencia de las nuevas repúblicas latinoamericanas le daba la oportunidad a Estados Unidos para hacer una declaración, no solo contra la Santa Alianza, sino también para declinar el ofrecimiento de Gran Bretaña (Perkins, 1964, 42). Según Adams, para Washington sería “(...) más sincero, así como más digno, confesar explícitamente nuestros principios a Rusia y a Francia, que navegar como una barquilla a la zaga del buque de guerra británico.” (Perkins, 1964, pág. 44).

Es dentro de este marco de discusiones que se incluye el principio de la no intervención en el mensaje del presidente Monroe al Congreso, el 2 de diciembre de 1823. Este principio dice:

“En las actuales colonias y dependencias de cualquier potencia europea no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos. Pero con respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido y cuya independencia nosotros, basándonos en una gran consideración y principios justos, hemos reconocido, no podríamos ver cualquier intervención con el propósito de oprimirlos, o de controlar de cualquier otra manera su destino, por cualquier potencia, como la manifestación de una disposición inamistosa con respecto a los Estados Unidos.” (Perkins, 1964, pág. 324).

El mandatario Monroe, en este mismo mensaje, señaló que su gobierno no podía ver con indiferencia la intervención de cualquier potencia europea en este hemisferio, para negar la libertad a los pueblos que con tanto sacrificio la habían obtenido.

## **II. Propósitos de la doctrina Monroe**

Los principios enunciados en el mensaje al Congreso norteamericano por el presidente Monroe, el 2 de diciembre de 1823, tenían varios propósitos. En primer lugar, el postulado de la no colonización buscaba frenar los avances comerciales de la Rusia imperial en la costa noroeste de Norteamérica. En segundo lugar, este enunciado estaba dirigido contra Gran Bretaña. Según Irby C. Nichols Jr., si bien las relaciones entre Rusia y Estados Unidos eran cordiales para la década del veinte del siglo XIX, las de esta nación con Gran Bretaña eran conflictivas.

Por su parte, Cleland, al referirse a la declaración de Monroe comenta que el mensaje presidencial, del 2 de diciembre de 1823, tenía dos

objetivos: primero, salvaguardar la independencia de las repúblicas latinoamericanas y, en segundo lugar, proteger los intereses de su propio país. Según él, altruismo e interés nacional se combinaron en esta declaración; sostiene, además, que la presencia de los rusos en la región noroeste de Norteamérica fue la mayor amenaza que enfrentó Estados Unidos en aquel momento, cuando se dio a conocer la declaración de Monroe. (Cleland, 1923, pág. 32).

En relación con la opinión de Cleland, de que uno de los propósitos de la declaración de Monroe fue defender la independencia de los países latinoamericanos, Guerra Sánchez afirma que Adams no estaba muy convencido de apoyar a las excolonias españolas para mantener su independencia en caso de que fueran verdad los rumores de la invasión por parte de la Santa Alianza. Al exponer estas ideas Guerra Sánchez sostiene que Adams en su diario, al referirse a este tema expresó: “Si los suramericanos están realmente en peligro de ser subyugados, esto no sería sino un motivo más para abstenernos de unir nuestra suerte a la suya. Calhoun está por lanzarnos a una guerra para prevenir lo que, si su opinión fuese cierta, seríamos totalmente impotentes para evitar. Quiere embarcarnos con nuestras vidas y nuestras fortunas en una nave que, según lo que él declara, está siendo abandonada hasta por las ratas” (Guerra, 1964, pág. 175).

Para los gobernantes estadounidenses, si los países hispanoamericanos eran absorbidos por el absolutismo monárquico imperante en Europa, tarde o temprano, ese sistema despótico acabaría con las instituciones democráticas y republicanas que prevalecían dentro de esa sociedad estadounidense. La preocupación principal del gobierno de Estados Unidos era que, si el sistema de gobierno dominante en Europa triunfaba en América, pondría en peligro la seguridad nacional de ese país. Por ello había que impedir que el mismo llegara a América. De ahí que el mensaje del presidente Monroe del 2 de diciembre dijese, “Solo cuando nuestros derechos son invadidos o seriamente amenazados, nos agravian los perjuicios hacemos preparativos para nuestra defensa.” (Perkins, 1964, págs. 322-23).

El principio de la no intervención es el que más se ha popularizado porque diversos historiadores sostienen que fue el que salvó a los países hispanoamericanos de caer en las garras de la Santa Alianza. Sin embargo, es importante señalar que al momento en que la declaración de Monroe fue dada a conocer, ya los países aliados europeos habían dado pruebas concretas de que no tenían intenciones de recuperar para España sus antiguas colonias.

Por otro lado, Gran Bretaña ya había dicho en Aix-la-Chapelle y luego



en el congreso de Verona, que ellos se opondrían a cualquier intento de la Santa Alianza de ensayar una invasión a América del Sur. En cuanto a los rusos, el zar Alejandro I desde esas mismas reuniones había desistido de una intervención armada y decidido que los problemas del continente americano debían ser resueltos por medios pacíficos. (Bartley, 1979, pág. 127).

El historiador ruso N. N. Bolkhovitinov sostiene que el gobierno norteamericano conocía la situación internacional y sabía perfectamente que los aliados continentales de Europa no tomarían ninguna acción agresiva que no contara con la aprobación de Gran Bretaña y esta ya había dicho que no consentiría una intervención armada en América. Las dos naciones anglosajonas, dice el mencionado historiador, exageraron el mito de la amenaza de la Santa Alianza para aparecer, ante las repúblicas latinoamericanas, como sus defensores y extender así su influencia en la región. La verdadera amenaza a Latinoamérica no provenía de Europa, sino de su vecino del Norte, concluye Bolkhovitinov. (Bartley, 1979, pág. 5). Por su parte, Ramiro Guerra sostiene que: “La doctrina de Monroe se proclamó por el grupo de los directores del expansionismo de los primeros tiempos de la Unión, con ese fin.” (Guerra, 1964, pág. 160).

### **III. Evolución de la doctrina Monroe**

La declaración del presidente Monroe evolucionó desde su aparición de acuerdo con los intereses de Estados Unidos. Por ello coincidió con Cleland cuando sostiene que nadie puede señalar dogmáticamente qué contiene dicha doctrina, ni cómo se deben aplicar sus principios, dado que su contenido y la interpretación que se le dé cambia con cada generación, pero su esencia reside en la declaración presidencial del 2 de diciembre de 1823. (Cleland, 1923, pág. 14). Por su parte, Gaston Nerval afirma que hay dos clases diferentes de doctrina Monroe. Una es la original, esa que el presidente Monroe dio a conocer ante el Congreso de su país en 1823. La otra es la doctrina de sus sucesores, quienes le han agregado corolarios, adiciones y transformaciones, que aparecieron luego de ella. (Nerval, 1934, pág. 357).

Por otro lado, Norberto Barreta Velásquez, refiriéndose a un libro escrito por Jay Sexton, titulado, *Empire and Nation in Nineteenth Century America*, afirma que, según Sexton, Monroe no creó una doctrina. Sus creadores fueron aquellos que a lo largo del siglo XIX debatieron su significado, y la usaron para adelantar sus objetivos y causas. Sexton plantea que la doctrina Monroe evolucionó en relación o en respuesta a los cambios y dinámicas de la política interna estadounidense, así como también al contexto geopolítico. Este proceso culminó a principios del siglo XX con su transformación en una pieza clave del imaginario de los dirigentes de Estados Unidos. (Barreta, 2012, pág. 24).

El presidente James K. Polk, amigo y discípulo político de Andrew Jackson, dentro de la era del Destino Manifiesto, puede considerarse responsable de haber iniciado un nuevo periodo dentro de la doctrina Monroe. Después de la guerra contra México, de la anexión de California y Nuevo México, afirmó que él creía en los postulados de la Doctrina Monroe y se sintió orgulloso de que durante su administración fueran reivindicados.

Sin embargo, a pesar de todo el contenido de la doctrina, esta tenía algunas ventanas por donde podían escaparse algunos detalles y, uno de ellos, consistía en ¿qué pasaría si una nación de este continente deseara traspasar territorios a una potencia de Europa? Los postulados 1823 solo decían que ninguna potencia europea podría ocupar nuevos territorios en América, pero nada decía del hipotético traspaso de alguna nación americana a otra extracontinental. En 1848 el presidente Polk cerró esta ventana cuando dio su versión sobre la doctrina Monroe y sostuvo que ninguna nación americana podría ceder territorios a potencias europeas. El historiador Gil comenta que Polk al dar este paso, estaba fijando un precedente para el corolario de Roosevelt de comienzos del siglo XX.

Por su parte, el presidente Rutherford Hayes añadió el primer corolario a la doctrina Monroe que estimaba que el Caribe y Centroamérica (El Gran Caribe) eran parte del área de influencia exclusiva de Estados Unidos. En esta oportunidad el presidente Hayes sostenía que, para evitar la injerencia de los imperialismos europeos en América, Estados Unidos debía ejercer el control total de cualquier canal interoceánico que se construyese en la región.

Durante el conflicto limítrofe entre Venezuela y Gran Bretaña, la doctrina Monroe tuvo la oportunidad de mostrar su esencia y poder. En este episodio, algunas potencias europeas, se mostraron anuentes a aceptar la sugerencia de Estados Unidos de que los diferentes que pudieran existir se sometieran a un arbitraje internacional. Los británicos para esa época tenían diversos conflictos en otras partes del mundo, por lo que comenzaron a ceder a las exigencias de Estados Unidos. Al referirse a este tema, José Antonio Jiménez y Pablo León Aguinaga, sostienen que para esa época los británicos habían quedado aislados en Europa, se había firmado una alianza franco-rusa en 1893 y se había iniciado la Weltpolitik alemana, y por ello desde 1897, Londres comenzó a plegarse a las exigencias de Estados Unidos y aceptó el arbitraje propuesto por Washington para solucionar el problema limítrofe venezolano.

Los autores citados sostienen que la solución de esta disputa de límites entre Venezuela y la Gran Bretaña tuvo sus consecuencias de largo alcance. Primero, porque fue el último episodio diplomático de hostilidad entre los

dos países angloparlantes desde la lucha por la independencia de Estados Unidos, sobre todo, de parte de la población estadounidense. Segundo, porque a partir de 1896 hubo un acercamiento entre los dos países que inició lo que se conoce como la *especial amistad*, que caracterizó la relación entre ambas naciones y que tuvo consecuencias negativas para España. (Montero Jimenes y León Aguinaga, 2019, pág. 35).

Durante la administración del presidente Roosevelt, se estableció una nueva relación entre ese país y la región del Caribe. En este periodo, había preocupación por la amenaza del uso de la fuerza para el cobro de deudas por parte de las potencias europeas. Esto fue lo que llevó a Roosevelt a introducir una importante enmienda al contenido de la Doctrina Monroe. Según Albert Norman, “durante los primeros años del siglo XX, en tres ocasiones separadas, Roosevelt tuvo la oportunidad de referirse a la extensión de los principios de la doctrina de 1823 y que se conoce como «corolario de la doctrina Monroe».

El corolario de Roosevelt quería mantener abierto los nuevos mercados para las corporaciones transnacionales estadounidenses y, al mismo tiempo, proteger los intereses de ese país en muchas partes del mundo. Como lo explicaba Gil, “el cobro forzoso de deudas llegó a la promulgación del corolario de Roosevelt, que fue uno de los cambios importantes dentro del contenido de la doctrina Monroe.” (Gil, 1971, 69). Por otro lado, Cleland afirma que: “El corolario de Roosevelt quería mantener los mercados abiertos para las corporaciones transnacionales norteamericanas alrededor del mundo y al mismo tiempo proteger los intereses de los Estados Unidos.” (Cleland, 1923, pág. 14). Este corolario se conoce en América Latina como «el gran garrote».

El mismo se puso en práctica en la región del Gran Caribe a finales del siglo XIX y comienzos del XX. Los pequeños países como Cuba, República Dominicana, Haití, Nicaragua y Panamá, sufrieron las intervenciones estadounidenses para garantizar “estabilidad, democracia y para que esos países cumplieran con sus obligaciones” según el Departamento de Estado de Estados Unidos. Durante los primeros años del siglo XX, Washington tomó algunas islas estratégicas como Puerto Rico, Filipinas, Hawai y estaba construyendo el Canal de Panamá.

### **La vigencia de la doctrina Monroe**

Luego de 200 años de la declaración de Monroe, se puede decir que la misma todavía tiene vigencia y su secreto está en su habilidad para adaptarse a las nuevas realidades que se han presentado. Si sus principios todavía continúan vigentes se debe a que la misma ha sido capaz de adecuarse a las nuevas situaciones que experimenta el mundo, a pesar de las recientes declaraciones del exsecretario de Estado, John Kerry, quien

afirmó que la doctrina Monroe ya ha cumplido su misión histórica.

En la actualidad, los Estados Unidos todavía ocupa un lugar de importancia dentro de la arena internacional y, sobre todo, actúa muchas veces como árbitro de los asuntos hemisféricos y eso le da una gran autoridad dentro del continente americano, por lo menos. Es indudable que con el paso de los años otras potencias tomaran un lugar hegemónico en el mundo y en América. Para enfrentar esta realidad, Estados Unidos tendrá que acostumbrarse a compartir este poder dentro de un multilateralismo o defender su posición hegemónica con las armas. El desenlace de esta situación decretará la continuidad de la doctrina Monroe o su muerte.

El 18 de noviembre de 2013 ante la OEA, el secretario de Estado John Kerry, sostuvo que la doctrina Monroe había terminado. La declaración de Kerry no solo anunciaba el cambio de una doctrina geopolítica y de política exterior centenaria, sino que los compromisos de Estados Unidos con la región se transformarían de forma creciente en los años siguientes, dado que ese país no les había prestado mucha atención a sus vecinos durante los últimos años, sobre todo, a partir del gobierno de Bill Clinton y durante el de George Bush. Sin embargo, durante este mismo período, también se ha visto la presencia cada vez mayor de los gobiernos de China y de Rusia.

Es por ello por lo que cinco años más tarde de la declaración de Kerry, el entonces secretario de Estado, Rex Tillerson, antiguo presidente de la Exxon Mobile, antes de iniciar una gira por la América Latina, en un discurso en la Universidad de Texas, Austin, sostuvo que frente a la creciente presencia económica de China y en menor medida de Rusia reivindicó la mencionada doctrina de 1823. En su discurso en Austin, Tillerson identificó a dos contras partes que constituyen, según él, una amenaza para los intereses estadounidenses en América Latina.

En su intervención, el exsecretario de Estado especificó la participación de China en países como Chile, Argentina, Brasil y Perú. Esos son los mayores socios comerciales del gigante asiático y si bien, Tillerson reconoció que esa relación comercial ha reportado beneficios para los países receptores, sostuvo que las prácticas comerciales desleales empleadas por China han perjudicado a los sectores manufactureros de estos países y han generado desempleo y desmejorado los salarios de los trabajadores.

Es evidente que la presencia de empresas transnacionales proveniente de cualquier país afecta a las industrias nacionales y crea desempleo, a la vez que desmejora los salarios de los trabajadores. Esto ocurre con las empresas no solo chinas, sino también con las europeas y, sobre todo, las norteamericanas, pero parece que Tillerson no se ha dado cuenta de ello.

Los latinoamericanos tenemos experiencia de cómo la presencia del capital norteamericano ha perjudicado a la economía, a la sociedad latinoamericana y como a través de esos préstamos nos han llevado a contraer una deuda que ya es impagable. El exsecretario de Estado también se refirió a la presencia de Rusia, que con la venta de armas y equipos militares se ha convertido en una amenaza para la región. Este fue un discurso revestido de guerra fría enfocado a enfrentar a los dos rivales que tiene Estados Unidos en la región.

En esta misma línea, el presidente Donald Trump en un discurso ante la Organización de Naciones Unidas, recordó a la doctrina Monroe y la amenaza de potencias extranjeras cuando dijo: "Aquí en el hemisferio occidental, estamos comprometidos a mantener nuestra independencia de la intrusión de potencias extranjeras expansionistas. Ha sido la política formal de nuestro país desde el presidente (James) Monroe que rechazamos la interferencia de naciones extranjeras en este hemisferio y en nuestros asuntos" (Donald Trump, 26 de septiembre de 2018).

La nueva realidad que vive América Latina nos lleva a hacer la pregunta: ¿Tiene cabida la doctrina Monroe en esta región en este siglo XXI? A pesar de que en el día de hoy este país mantiene su foco de atención en Europa del Este, pero sobre todo en China, podemos decir que si se cumplen algunas condiciones si es posible, que, a pesar de 200 años de su promulgación, esta doctrina puede tener alguna vigencia.

Una de ellas es si los países latinoamericanos y caribeños se mantienen divididos, como hasta ahora. Para ello, Estados Unidos es un maestro para revivir viejos conflictos, promover la división por cuestiones ideológicas y por intereses económicos. La segunda condición para que triunfen las ideas del monroísmo, es imponer la teoría del miedo y que Estados Unidos aparezca como el único que es capaz de darles seguridad y tranquilidad a los pueblos de América Latina, como ya se hizo con estos mismos pueblos hace 200 años. En aquella ocasión se utilizó el fantasma de la Santa Alianza representada por las monarquías europeas. Hoy se utilizan como fantasmas a Rusia, China e Irán, como las potencias extracontinentales que amenazan la democracia y el bienestar de los pueblos de la región. Una vez más, Estados Unidos aparece como su protector.

## **Conclusiones**

La declaración del presidente James, Monroe el 2 de diciembre de 1823, produjo un debate sobre los motivos que tuvo el gabinete del presidente para dar a conocer los postulados de esa declaración y contra quien iban dirigidos esos criterios. Los estudios sobre la doctrina Monroe sugieren que Estados Unidos aprovechó el momento para darla a conocer y presentarse como el defensor de los pueblos del Nuevo Mundo. Sin embargo, la realidad

es que al momento de su promulgación no existía ninguna amenaza real sobre las repúblicas americanas y, por lo tanto, la Doctrina fue anunciada contra una amenaza imaginaria.

Por ello, coincidimos con lo expresado por Ramiro Guerra durante la década del sesenta del siglo anterior cuando afirmó que la doctrina Monroe ha tenido éxito por la propaganda defensiva que desplegó en su momento el gobierno de Estados Unidos. En este espíritu se ha mantenido y como le ha dado resultado, no van a renunciar a darle este carácter protector de los pueblos del Nuevo Mundo.

Es indudable que la doctrina Monroe aseguró a los norteamericanos un gran ascendiente moral en América, a muy poco costo; contribuyó a mantener las prendas ambicionadas en manos más débiles, facilitó la dominación económica, política y la expansión territorial de los Estados Unidos en América. Si bien, este país mantuvo por mucho tiempo un dominio exclusivo sobre la región teniendo como fundamento la doctrina Monroe, ya en estos momentos, en donde existe un mundo cada vez más multipolar, le resulta cada vez más difícil a Estados Unidos mantener su dominio en la región. Hoy los pueblos de América buscan diversificar sus relaciones comerciales con diversas potencias en beneficio de sus pueblos, dejando de lado la declaración de Monroe.

### **Bibliografía**

Álvarez, Alejandro. (1924). *The Monroe Doctrine. Its importance in the International Life of The States of the New World*. New York: Oxford University Press.

Cleland, Robert G. (1923). *One Hundred Years of the Monroe Doctrine*. Los Ángeles, California: Times Mirror,

Conniff, Michael (1992). *Panamá and the United States. The Force Alliance*. Athens: University of Georgia Press.

Crapol, P. Edward. (1979). "Notes and Documents. John Quincy Adams and the Monroe Doctrine: Some New Evidence". En *Pacific Historical Review*. Volumen XLVI Número 3. 413-418.

Ferreiro, Larrie D. (2019). *Hermanos de armas. La intervención de España y Francia que salvó la independencia de Estados Unidos*. Madrid: Editorial Desperta Ferro Ediciones SLNE.

García Bethancourth, Pantaleón (2019). *Estados Unidos y América Latina. La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, siglos XVIII y XIX*.

Chitré: Editorial Se imprime.

- Guerra, Ramiro. (1975). *La expansión territorial de los Estados Unidos*. La Habana: Editorial de las Ciencias Sociales.
- Guerra, Ramiro. (1974). *En el camino de la independencia*. La Habana: Editorial de las Ciencias Sociales.
- Gil, Federico G. (1971). *Latin American-United States Relations*. New York: Harcourt Brace Jovanovich INC.
- Langley, Lester. (1989). *America and The Americas. The United States in the Western Hemisphere*. Athens: The University of Georgia Press.
- La Feber, Walter. (1989). *The American Age. United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750*. New York: W. W Norton & Company.
- Liuewen, Edwin. (1969). *U. S. Policy in Latin America*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers.
- Nerval, Gaston. (1934). *Autopsy of the Monroe Doctrine*. New York: The MaC Millan Company.
- Nichols, C. Irby Jr., "The Russian Ukase and the Monroe Doctrine: A Re-Evaluation" En *Pacific Historical Review*. Volumen XXXVI, febrero de 1967. Número 1. 13- 26.
- Norman, Albert (1978). *The Monroe Doctrine Extended*. Vermon: Northfield, 1968.
- Paterson, Thomas G. (1978). *Major Problems in American Foreign Policy*. Massachessetts: D. C. Health and Company.
- Perkins, Dexter (1964). *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Rippy, J. Fred. (1967). *La rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina (1808-1830)*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967.
- Russell, Bartley H. (1978). *Imperial Russia and the Struggle for Latin American Independence 1808-1830*. Texas: University Press.
- Whitaker, Arthur. (1964). *Estados Unidos y la independencia de América Latina (1800-1830)*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

# LOS ORÍGENES DE LA DOCTRINA MONROE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD POLÍTICA ESTADOUNIDENSE<sup>1</sup>

Laysa Reid

Universidad de Panamá. Panamá

<https://orcid.org/0000-0001-6459-5822>

[laysa.reid@up.ac.pa](mailto:laysa.reid@up.ac.pa)

## Resumen

El estudio de las doctrinas como medio para establecer la influencia en las mentalidades colectivas, nos permite comprender la complejidad y evolución dentro de la construcción política, económica, social y cultural de nuestras sociedades. Tal es el caso de la doctrina Monroe, la cual ha sido analizada durante décadas. Fue presentada por el quinto presidente de Estados Unidos James Monroe, en su discurso ante el congreso en 1823. Sin embargo, no era considerado en ese momento como un instrumento para articular la política expansionista. Sin embargo, a partir del siglo XX se tomará como elemento clave para su política exterior. Para Marín (1982) “fue el primer paso ideológico con el cual Estados Unidos se enfrentaron a los ingleses” (p. 120). De igual manera coinciden distintos autores sobre la importancia de esta doctrina. Por esta razón se convierte en un referente para el análisis de su vida política. En el marco del bicentenario de la doctrina Monroe, el propósito de este artículo es revisar las conexiones entre la construcción de la identidad política y los antecedentes de la doctrina Monroe. El principal aporte de este es la vinculación entre la construcción de la Identidad política estadounidense y los sucesos que dieron origen a la doctrina Monroe.

**Palabras clave:** ideología, identidad política y doctrina Monroe.

## Abstract

The study of the Doctrines as a means to establish the influence on collective mentalities allows us to understand the complexity and

---

1. Recibido 3/3/23 - Aprobado 12/5/23



evolution within the political, economic, social and cultural construction of our societies. Such is the case of The Monroe Doctrine, which has been analyzed for decades. It was presented by the fifth president of the United States, James Monroe, in his address to Congress in 1823. However, it was not considered at that time as an instrument to articulate expansionist policy. However, from the 20th century it will be taken as a key element for its foreign policy. For Marín (1982) "it was the first ideological step with which the United States faced the British" (p.120). Likewise, different authors agree on the importance of this Doctrine. For this reason it becomes a reference for the analysis of his political life. In the framework of the bicentennial of the Monroe Doctrine. The purpose of this article is based on reviewing the connections between the construction of political identity and the background of the Monroe Doctrine. The main contribution of this is the link between the construction of the American political identity and the events that gave rise to the Monroe Doctrine.

**Key words:** ideology, political identity and Monroe doctrine.

## Introducción

La doctrina Monroe ha sido estudiada a través de los años debido a que permite evaluar la política exterior estadounidense. Esta ideología se ha convertido en la *pieza clave* que ha sustentado su proceder. Aunque al momento en que el presidente James Monroe presenta su discurso ante el congreso en 1823 no era considerado como parte de un instrumento político. Sin embargo, a partir del siglo XX se tomará como elemento clave para su política exterior. Para Marín (1982) "fue el primer paso ideológico con el cual los Estados Unidos se enfrentaron a los ingleses" (p.120).

De igual manera coinciden distintos autores sobre la importancia de esta doctrina. Por esta razón se convierte en un referente para el análisis de su vida política. A pesar de ser un país que ha mantenido su hegemonía, no se escapa de las particularidades y asimetrías que forman parte de su desarrollo durante su organización como Estado. A lo largo de los años las investigaciones se han volcado hacia la conceptualización de la doctrina, y su evolución. Las cuales asocian la doctrina como un instructivo, el cual explica las acciones de Estados Unidos en América Latina, Europa y Asia.

En el marco del bicentenario del surgimiento de la doctrina Monroe, este trabajo tiene por objetivo reflexionar en torno a las conexiones entre la construcción de la identidad política y los antecedentes de la doctrina Monroe, explicado que ha sido decisiva en su conformación nacional y su proyección internacional. La metodología empleada para realizar este trabajo fue la revisión de fuentes documentales, las cuales se organizaron

en dos partes. En la primera, se buscó distintas fuentes relacionadas con el origen y antecedente de la doctrina Monroe. En la segunda fase, se indagó sobre material relacionado con la construcción de la identidad política, además de revisar estudios de casos sobre temáticas distintas, pero relacionadas al tema.

### **Antecedentes de la doctrina Monroe**

Es importante considerar la situación que estaba confrontando el Nuevo Mundo, el cual estuvo durante las primeras dos décadas del siglo XIX, en conflicto con sus colonizadores. Sin embargo, las potencias europeas, a su vez, se encontraban en pugnas entre ellas provocando que esta situación afectara las relaciones comerciales entre Europa y el continente americano.

Hasta la fecha, la doctrina Monroe se ha considerado parte del cimiento de la política exterior de Estados Unidos. Según Guerra (1964) su función era “proteger a las Repúblicas del Sur de Río Grande, siendo su fin más primitivo es la seguridad de Estados Unidos” (p.157). Pero tiene sus antecedentes en la visión de la clase dominante, la cual tenía un claro proyecto de expansión. Tal fue el caso de Thomas Jefferson, cuando el 25 de enero de 1786 consideraba que la confederación debía asimilar las colonias españolas. Sin dejar de lado sus instintos de preservación, según Guerra (1964), el objetivo era “mantener la prenda ambicionada en manos del débil, hasta el momento oportuno de tomarla” (pp. 158-159).

Podemos señalar cuatro hechos fundamentales que originan el surgimiento de la doctrina Monroe. En primer lugar, cuando se produce el incidente de Nootka Sound entre españoles y británicos en 1790, siendo neutrales ante el suceso. El segundo caso fue la retrocesión de la Louisiana, donde Jefferson busca evitarlo a toda costa. Otro caso fue la toma de la Florida occidental. En última instancia su interés por Cuba en 1822. Sin embargo, no se logra realizar por el evidente temor hacia Gran Bretaña. Según Guerra es un error la creencia de que la doctrina se proclamó para contener a la Santa Alianza y la actitud del Zar en los asuntos de la costa americana. Para el autor mencionado, el verdadero objetivo de esta era el choque entre Estados Unidos y la Gran Bretaña por Cuba entre 1822 y 1823. Él se apoya en parte en la opinión que ofrece Jefferson, citado en Ediciones MINCI (2018):

“Cuba sería la adición más interesante que podría hacerse a nuestro sistema de Estados. El dominio que esta isla con el promontorio de la Florida nos daría sobre el golfo de México y sobre los estados y el istmo que la ciñen, así como sobre los territorios cuyos ríos desaguan en él, colmaría la medida de nuestro bienestar” (p.7).

Por otro lado, el entonces ministro de asuntos exteriores de Gran Bretaña George Canning, estaba seguro de que las colonias no volverían a España. Sin embargo, se encontraba frente al siguiente panorama: Su país tenía dos frentes de lucha. Uno en Europa contra la Santa Alianza y los franceses. El otro era en América. Ante la iniciativa de Canning de que los dos países hicieran una declaración conjunta en donde se comprometiera a no tomar territorios en el Nuevo Mundo, Los Estados Unidos decide hacer una declaración unilateral en donde reconoce que las colonias americanas no retornarían a España. El reconocimiento como Estado independiente era cuestión de tiempo, no iba a ser un obstáculo en sí.

Lo que buscaba Gran Bretaña era mantener el equilibrio de poderes. Sin embargo, al no tomar la decisión de reconocer los distintos movimientos de independencia en Hispanoamérica, le dio paso expedito a los Estados Unidos para ganar terreno y hacer su propia declaración. El canciller Canning lo que buscaba era neutralizar las intenciones de Estados Unidos de obtener nuevos territorios en América. Esta situación va a motivar que Monroe presente su propia declaración ante el congreso.

Los principios de la doctrina Monroe provocan discrepancias entre algunos autores, debido a que hay posturas que convergen en dos principios y otras en tres. Aunque nuestro caso no es establecer la cantidad de principios que se contemplan, ni los corolarios que han surgido. Desde el punto de vista de Preston se desdoblan en dos postulados. El primero se enfoca en el principio de no colonización.

El segundo la denominada doctrina de las dos esferas y la advertencia a Europa de que se mantenga dentro de su propia esfera que va de la mano con América Latina y una nueva política (Preston, 1964, p.345). Además, analiza otros autores como es el caso de Webster, que niega que Canning merece reconocimiento sobre la redacción de la doctrina Monroe. Sin embargo, podemos destacar aspectos dignos de considerar en el caso de Canning, dado que su postura buscaba la inclusión de ambos países. Es importante recalcar que al momento que el presidente James Monroe presenta su declaración lo realiza unilateralmente, estudiando la conveniencia de adoptar una posición más audaz frente a la independencia hispanoamericana.

Para Guerra (1964) citando a Canning “el mejor remedio para combatir el monroísmo y anularlo era brindarle a los estados hispanoamericanos la oportunidad de mantener estrechas y amistosas relaciones con Inglaterra” (p.180). Recordemos que Adams cuando era secretario de Estado, no creía en la amenaza de la Santa Alianza y que las colonias no regresarían a España.

Por otro lado, Perkins descubrió que había sido Monroe quien

decidió que el problema de Sudamérica fuese analizado en el mensaje. La contribución de Adams radica en “la clara división que el mensaje establece entre el Viejo Mundo y el Nuevo” (p.352). La participación de Adams y Richard Rush, se refleja en la primera parte y la de Jefferson y Monroe, en la segunda. Sin embargo, según Perkins “el pronunciamiento de Monroe el 2 de diciembre no residía en la proposición de Canning, sino en la gravedad de la situación en lo referente a América Latina” (p.350).

En el trabajo realizado por Pantaleón García explica el contexto en el cual surge la doctrina, cuyo objetivo fue explicar los orígenes de la doctrina Monroe, sus propósitos y la evolución de esta a partir de la década del 40 del siglo XIX y a comienzos del XX. El mismo propone tres principios sobre el pronunciamiento de Monroe, entre ellos la no colonización, las dos esferas de influencia y la no intervención de los europeos.

Aportando que otros autores, como Harold Molineu, considera un cuarto principio que es la no transferencia de territorios. Dentro de los orígenes de la doctrina está su asociación al “panfleto del Common Sense de Thomas Paine de 1776”. El principio de no colonización había empezado a orquestarse desde la firma del tratado Adams-Onís en 1819, cuando logran la renuncia de España al norte de los 42 grados de latitud logrando que Oregón y las Floridas del este y oeste quedaran dentro del territorio de los Estados Unidos. El segundo evento fue el decreto imperial del zar Alejandro.

En el caso del segundo principio de las dos esferas de influencia; asegura García (2019), se trata de “una tesis aislacionista” (p.59). Esta postura proviene de la época colonial, cuando aún los Estados Unidos eran las trece colonias. Esto se explica en su postura en el Tratado anglo-francés de Whitehall de 1686. García (2019) citando a Leopold, decía que: “una guerra entre las colonias ubicadas en el América no llevaría automáticamente a hostilidades en Europa y que, a la inversa, conflictos armados europeos no conducirían de inmediato a enfrentamientos bélicos en las Américas” (p.59).

Otro hecho que explica este comportamiento es el discurso de despedida de George Washington de 1796. En ese discurso el presidente “aconsejaba mantener una política exterior independiente” (García, 2019, p.59). En el caso de Adams, sostenía que él hace una diferencia de los sistemas políticos de Europa y de América, argumento que fue presentado por Monroe en su discurso presidencial. Estos sucesos van a ser el sustento de su principio aislacionista.

El tercer principio es el de la no intervención, cuyo caldo de cultivo es producto de la preocupación de las acciones de la Santa Alianza. Es a partir del 16 de agosto de 1823, cuando Canning inició conversaciones con Rush para proponerle una declaración conjunta. Sin embargo, Estados

Unidos, luego de analizarla, la mayoría de sus dirigentes pensaron que no eran conveniente firmar un documento que les podía amarrar las manos en el futuro. Luego Monroe, en la declaración del 2 de diciembre de 1823, introduce el principio de la no intervención. Por eso Monroe, según García (2019) señaló que: “su gobierno no podía ver con indiferencia la intervención de cualquier potencia europea en este hemisferio, para negar la libertad a los pueblos que con tanto sacrificio la han obtenido” (p.65).

Sin embargo, considero que los orígenes de la doctrina Monroe, con el paso de los años, han sido llevados a un reduccionismo, ya que en la mayoría de los documentos que mencionan el discurso de James Monroe, resaltan a John Quincy Adams como figura medular en la construcción de este, dejando de lado la participación de otros actores como Rush, Thomas Jefferson e inclusive al mismo presidente, al considerar que su papel se basó sólo en la lectura del discurso ante el congreso.

### **La Construcción de la identidad política y los arquitectos de la doctrina Monroe**

Al revisar los términos identidad, ideología y política se definen de forma distinta. Sin embargo, los mismos se llegan a entrelazar en este trabajo que estamos desarrollando. Trayendo a colación el concepto de las identidades, para Bolaños (2007).

“Son una construcción social que la persona adquiere, reproduce y legitima. Son una elaboración inteligente del sujeto que, a lo largo de su existencia, irá modelando y quizá cambiando, gracias a la exposición que mantenga con la sociedad, la cultura, el lenguaje y los discursos que dotan de sentido a una identidad en particular” (p. 423).

Estas se convierten en marcos mentales dinámicos; debido a los cambios constantes producto de su entorno.

La doctrina Monroe según Marín (1982), “fue el primer paso ideológico con el cual Estados Unidos se enfrentaron a los ingleses; siempre con el propósito de hacer caer a América Latina bajo su predominio y desplazar a Gran Bretaña (p.120). Esa ideología forma parte de este proceso de construcción, debido a que las ideologías según Dijk citado por Moreno (2015) “son cognitivas, esto es, incluyen objetos mentales constituyéndose en la base axiomática de “sistemas de creencias”, donde estas se tornan en marcos de representación y acción para aquellos grupos que son capaces de llevar más allá los intereses del grupo” (p.45). Mientras la identidad política, según Almada (2015) “se construye en torno a dos relaciones: la que se construye con las instituciones políticas y gubernamentales y la

que se da entre diferentes grupos que conviven en una sociedad” (p. 127).

En ese sentido, podemos entender que las ideologías se convierten en esquemas de representación que a su vez están cargadas de emociones, valores y creencias que conducen a la acción, facilitando la vía para que un grupo logre conseguir sus intereses. De esta forma se abre paso a la construcción de la identidad política, y son concebidas como elementos que articulan grupos dominantes en el resto de la sociedad, permitiendo que se trace la ruta para su ejecución.

Según Baquero (2010) “El concepto de Identidad política tiene adherido en sí mismo, una importante cantidad de elementos culturales en torno a los mecanismos de identificación de una comunidad construida” (p.117). Es decir que, se considera que la construcción de la identidad política radica en sistemas de representaciones de valores que van a la acción a través de grupos dominantes. Podemos asegurar que la forma en la cual las élites estadounidenses articulan su visión cargada de intereses políticos, económicos y sociales van ligadas a principios éticos y religiosos que dan origen a esa construcción de identidad.

En ese orden de ideas podemos señalar algunos momentos concretos que fueron parte importante de esa construcción de la identidad política fundamentada en los antecedentes y el origen de la Doctrina Monroe. En primera instancia la influencia del *Common Sense* de Paine en 1776. Como señala Ferreiro (2019) “la publicación llegó en el momento más apropiado: su llamada a la independencia, que habría podido parecer disparatada solo unas semanas antes, fue impulsada de forma involuntaria por la propia acusación del rey en el mismo sentido” (p. XXI). Por otra parte, tenemos el caso de los planteamientos realizados por George Washington el 17 de septiembre de 1796 en su discurso de despedida donde recomienda una política exterior independiente. De acuerdo con Aya (2006).

“Europa tiene particulares intereses que no nos conciernen en manera alguna o que nos tocan muy de lejos. De ahí el que se vea envuelta en disputas frecuentes que son esencialmente ajenas a nosotros. Sería, pues, imprudente mezclarnos en las vicisitudes de su política o entrar en las alternativas y choques inherentes a su amistad o enemistad sin tener nosotros un interés directo... ¿Por qué unir nuestros destinos a los de cualquiera parte de Europa, comprometiendo nuestra paz y prosperidad en las redes de las rivalidades, intereses y caprichos europeos? Nuestra política debe consistir en retraernos de alianzas permanentes hasta donde seamos libres de hacerlo, sin que por esto patrocine yo la infidelidad a los tratados existentes” (p. 144).

Estas ideas influyen en la posterior redacción de la doctrina. En otros términos, se protege los intereses del pueblo americano, evitando a toda costa ponerse en riesgo o que los lleven a tomar decisiones que puedan comprometer la seguridad del país. También se puede agregar el discurso sobre la Política Interamericana en 1796, cuando Jefferson, señalado por Martínez, sostenía (2015) “Nuestra Confederación debe ser considerada como el núcleo del cual saldrán los pobladores del Norte y del Sur de las Américas”, pues Jefferson consideraba que los Estados Unidos debían absorber las colonias españolas “pedazo a pedazo” (p.67).

Por otro lado, la figura de John Quincy Adams fue parte elemental con su ideología. Él mismo empezó a proyectarse desde el siglo XIX cuando realiza su oración en Plymouth durante 1802, indicando la gracia y grandeza que tenían como pueblos.

Rathbun (2005)

“Hace casi un siglo, una de esas mentes singulares a quienes les ha sido dado discernir la grandeza futura desde sus principios básicos, al contemplar la situación de este continente pronunció con vena de inspiración poética “La estrella del imperio emprende su ruta hacia el Occidente.” Unámonos todos en súplicas ardientes con el fundador de naciones y constructor de mundos para que lo que antes fue profecía pueda continuar desarrollándose como historia, que las esperanzas más caras para la raza humana no se extingan en la desilusión y que el último imperio demuestre ser el más noble de todos” (p.4).

El estar desde temprano participando activamente en la administración del Estado facilita que Adams influya activamente al grupo dominante. Según nos señala Aya (2005)

“Adams había sido el único federalista del Senado que aprobó la adquisición de Luisiana por Jefferson. Como uno de los negociadores en Ghent en 1814, protegió enérgicamente los derechos de pesca de Estados Unidos en Terranova y Labrador al tiempo que se oponía a cualquier discriminación en contra de las mercancías, o los derechos marítimos de Estados Unidos. Como ministro plenipotenciario en Gran Bretaña entre 1815 y 1817” (pp.36-37).

La redacción del discurso de James Monroe está concatenada con la situación histórica y geopolítica de ese momento, donde el presidente esboza los principios que van a ser la base de la política exterior estadounidense. A continuación, presentamos un fragmento que está citado en Filosofía.org (2006)

“En las discusiones a que ha dado lugar este interés y en los acuerdos con que pueden terminar, se ha juzgado la ocasión propicia para afirmar, como un principio que afecta a los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición de libres e independientes que han adquirido y mantienen, no deben en lo adelante ser considerados como objetos de una colonización futura por ninguna potencia europea...

Se afirmó al comienzo de la última sesión que se hacía entonces un gran esfuerzo en España y Portugal para mejorar la condición de los pueblos de esos países, y que parecía que este se conducía con extraordinaria moderación. Apenas necesita mencionarse que los resultados han sido muy diferentes de lo que se había anticipado entonces. De lo sucedido en esa parte del mundo, con la cual tenemos tanto intercambio y de la cual derivamos nuestro origen, hemos sido siempre ansiosos e interesados observadores. Los ciudadanos de Estados Unidos abrigamos los más amistosos sentimientos en favor de la libertad y felicidad de los pueblos en ese lado del Atlántico. En las guerras de las potencias europeas por asuntos de su incumbencia nunca hemos tomado parte, ni comporta a nuestra política el hacerlo. Solo cuando se invaden nuestros derechos o sean amenazados seriamente responderemos a las injurias o prepararemos nuestra defensa”.

## **Resultados**

Estetrabajo no es un trabajo exhaustivo sobre la temática. Pero podemos inferir que la Construcción de la identidad política estadounidense y la doctrina Monroe se llega a desarrollar través de la clase influyente con la ayuda de los medios impresos, que recogieron oraciones, discursos y opiniones. A grandes rasgos señalamos dos grandes momentos. El primero, cuando apenas eran una confederación y posteriormente con la obtención de su Independencia en 1776. Aunque la doctrina es presentada ante el Congreso en 1823, serán años después que se va a utilizar como base para su política expansionista, demostrando el papel preponderante de la misma.

## **Conclusión**

La identidad política es un proceso dinámico, el cual se articula tomando en cuenta las subjetividades de un grupo dominante. Reflexionando sobre los diferentes sucesos que permiten que se originen las bases de la doctrina Monroe como la influencia del panfleto redactado por Thomas Paine en 1776 *Common Sense*, la postura en el Tratado anglo-francés de Whitehall



de 1686, la neutralidad con la que actuaron en el incidente de *Nootsa Sound* entre españoles y británicos en 1790, el discurso de despedida del presidente Washington el 1796, la retrocesión de la Louisiana, donde Jefferson busca evitarlo a toda costa. Todos ellos orquestan la construcción de la identidad política estadounidense que es dibujada y desdibujada por sus actores.

Coincidimos con planteamientos de Cleland (1923) cuando dice:

“No one can say dogmatically what the Doctrine includes, or even within what hard and fast limits its principals shall apply; for both its contents and its interpretation change with every generation.

The document, however, to wich the doctrine owes its name and is wich it received its first official statement, was the message wich president James Monroe sent to Congress on December 2, 1823” (p. 14).

Estamos convencidos que la construcción de la Identidad política estadounidense goza de complejidades que no pretendemos reducir en nuestro trabajo, pero en éste se visibiliza como una doctrina se convirtió en parte fundamental en la construcción de su identidad. Esto lo que demuestra ampliamente es que la espera paciente siempre ha sido parte importante de la política interna y externa, de los Estados Unidos.

## Referencias

- Almada, R. (2005). Cultura, Identidad Política y Multiculturalidad en Todos los Santos, BSC. (S. E. Guadalajara, Ed.) 11(2), 123-150. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652005000100004](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652005000100004)
- Aya, M. (2006). Ideales democráticos, religión y el destino manifiesto en la política exterior de los Estados Unidos. 12, 143-157. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/531/53101207.pdf>
- Bolaños-Gordillo, L. F. (2007). ¿Cómo se construyen las identidades en la persona? 3(2), 417-428. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/461/46130211.pdf>
- Cleland, R. (1923). *One Hundred years of the Monroe Doctrine*. Los Angeles, California: Times Mirror press.
- Durand Baquero, P. (2010). La Música en la Construcción de la Identidad Política. 26, 116-124. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3340119>

- Ediciones MinCI. (2018). Doctrina Monroe. *Doctrina Monroe*. Obtenido de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2018/10/Doctrina-Monroe.pdf>
- Ferreriro, L. (2019). *Hermanos en Armas. La Intervención de España y Francia que Salvó la Independencia de los Estados Unidos*. Madrid: Desperta Ferro ediciones.
- Filosofía.org. (2006). Doctrina Monore. Obtenido de <https://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm#:~:text=Su%20objeto%20es%20introducir%20y,principios%2C%20no%20separarnos%20de%20ellos>.
- García Bethancourt, P. (2019). *Estados Unidos y América Latina. La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, siglos XVIII y XIX*. Chitré.
- Guerra, R. (1964). *La Expansión Territorial De los Estados Unidos. A expensas de España y de los Países Hispanoamericanos*. La Habana: Nacional de Cuba Editora del Consejo Nacional de Universidades.
- Marín Guzmán, R. (1982). La Doctrina Monroe, el Destino Manifiesto y la Expansión de Estados Unidos sobre América Latina. El caso de México. 4, 117-141. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6144217.pdf>
- Martínez, R. (2015). De Bolívar a Dulles. El Panamericanismo, Doctrina y Práctica Imperialista. Obtenido de [https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2021/05/de\\_bolivar\\_a\\_dulles\\_el\\_panamericanismo\\_doctrina\\_y\\_practica\\_imperialista.pdf](https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2021/05/de_bolivar_a_dulles_el_panamericanismo_doctrina_y_practica_imperialista.pdf)
- Moreno, J. E. (2015). Pensar la ideología y las identidades políticas: Aproximaciones históricas y usos prácticos. 35, 39-59. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000200002&lng=es&tlng=es)
- Perkins, D. (1964). *Historia de la Doctrina Monroe: a expensas de España y de los países Hispanoamericanos*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires.
- Rathbun, L. (2005). La Transformación de la visión de John Quincy Adams sobre México. 34-60. doi: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i61.895>.

# EL COROLARIO DE RUTHERFORD HAYES Y SU VISIÓN HACIA LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL<sup>1</sup>

Javier José Muñoz Villarreal

Universidad de Panamá. Panamá

[Javier09munoz@gmail.com](mailto:Javier09munoz@gmail.com)

<https://0009-0004-4995-8305>

## Resumen

A 200 años de haberse promulgado uno de los dogmas más trascendentales e influyentes para la política exterior de Estados Unidos, hablamos de la doctrina Monroe, dada a conocer el 2 de diciembre de 1823, poco se sabe sobre la primera de sus reinterpretaciones políticas surgida a finales del siglo XIX, y que sería eclipsada por la siguiente reinterpretación formulada por quien sería uno de los presidentes más polifacéticos de Estados Unidos a inicios del siglo XX, hablamos de Theodore Roosevelt y su corolario de Roosevelt, cuyo sustento ideológico de este último lo podemos encontrar en los planteamientos del almirante Alfred Thayer Mahan de 1890, aunque el presidente de Estados Unidos Rutherford Hayes había visualizado mucho antes que el almirante Mahan la importancia de tener bajo control estadounidense la construcción de un canal interoceánico por cualquier vía a través del istmo americano (Museums, 2023), de ahí que la adquisición de las obras inconclusas del canal que construían los franceses en Panamá, será tema de estado para el presidente n.º 26 de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, dado su importancia geopolítica y geoestratégica para la política exterior de Estados Unidos que se desarrollaría en el siglo XX.

**Palabras clave:** Doctrina Monroe, corolario, geopolítica, imperialismo, guerra, historia global, guerra hispano cubano norteamericana de 1898, Destino Manifiesto.

## Abstract

200 years after the promulgation of one of the most important and influential dogmas for the foreign policy of the United States, we are

---

1. Recibido 30/3/23 - Aprobado 7/4/23

talking about the Monroe Doctrine released on December 2, 1823, little is known about the first of its political reinterpretations that arose from end of the 19th century and that would be eclipsed by the following reinterpretation formulated by who would be one of the most versatile presidents of the United States at the beginning of the 20th century, we are talking about Theodore Roosevelt and his corollary of Roosevelt, whose ideological support of the latter we can to be found in the approaches of Admiral Alfred Thayer Mahan in 1890, although the President of the United States Rutherford Hayes had visualized long before Admiral Mahan the importance of having the construction of an interoceanic canal by any route through the American isthmus under United States control. (Rutherford B. Hayes Presidential Library & Museums, 2023), hence the acquisition of the unfinished works of the canal built by the French in Panama will be a matter of state for the 26th President of the United States Theodore Roosevelt, given its geopolitical and geostrategic importance. for the foreign policy of the United States that would develop in the 20th century.

**Keywords:** Monroe Doctrine, corollary, geopolitics, imperialism, war, global history, Spanish-Cuban-American War of 1898, Manifest Destiny.

La doctrina Monroe cumple este año su bicentenario de promulgación, hecho sucedido el 2 de diciembre de 1823 durante el discurso anual que daría el presidente de los Estados Unidos James Monroe al Congreso de Estados Unidos. Este discurso sellaría las nuevas directrices de la política exterior de Estados Unidos con el resto del mundo y se distanciaría de las políticas aislacionistas y proteccionistas promovidas por los padres fundadores de Estados Unidos que se basada en la espera paciente y su visión de expansión hacia al oeste desde antes de su independencia del imperio británico en julio de 1776. Concretamente, Estados Unidos trataba de expandir sus zonas de influencia comercial en América Latina, la cual para ese momento se encontraba convulsionada por los procesos independentistas que se estaban desarrollando en contra de la continuidad del yugo español en sus diversas colonias en América.

Es así que la doctrina Monroe con su célebre frase América para los americanos, lograra modificar las relaciones existentes entre las nacientes repúblicas latinoamericanas y Estados Unidos, relación que se caracterizara por marcar una continuidad en la dependencia económica que yacía en las colonias españolas en América con su metrópoli, solo que ahora la figura de dependencia oscilaría en torno a Estados Unidos y a su política exterior que veía a los mercados latinoamericanos como válvulas de desahogo para su creciente producción manufacturera y como fuentes

de materia prima para alimentar su industria en crecimiento.

Otro dogma importante que marcara la política exterior de Estados Unidos y que no podemos pasar por alto dada la influencia que tendría en la Doctrina Monroe, hablamos del Destino Manifiesto de mediados del siglo XIX. Dogma que influiría grandemente en las decisiones intervencionistas de Estados Unidos a finales del siglo XIX como en todo el siglo XX. Esta toma cuerpo con las publicaciones del columnista John O'Sullivan, específicamente con su artículo "Annexation" (O'Sullivan, 1845) publicado en la revista *Democratic Review* de Nueva York en 1845, en donde arengaba la anexión de Texas para que pasara a formar parte del proyecto expansionista en desarrollo de Estados Unidos hacia el oeste, como bien lo plantea la Historiadora Catherine Denial "O'Sullivan wrote in favor of the U.S. annexing Texas, a region that the U.S. recognized as independent of any other nation. (Mexico maintained that the region was Mexican territory." (Denial, 2022).

Posteriormente agregaría "Why, were other reasoning wanting, in favor of now elevating this question of the reception of Texas into the Union, out of the lower region of our past party dissensions, up to its proper level of a high and broad nationality... limiting our greatness and checking the fulfillment of our manifest destiny to overspread the continent allotted by Providence for the free development of our yearly multiplying millions" (Denial, 2022).

En estas últimas líneas, John O Sullivan deja claramente evidenciado el tema del Destino Manifiesto ligado con un designio divino sustentado en la ética calvinista, como lo plantea Roberto Marín Guzmán en su artículo *La doctrina Monroe, el Destino Manifiesto y la expansión de Estados Unidos sobre América Latina el caso de México*, pero lo cierto es que el tema del expansionismo norteamericano venía gestándose desde que Estados Unidos eran colonia del imperio británico.

Por más de 56 años, a partir de su promulgación la doctrina Monroe, no sufrió cambio sustancial en su visión e interpretación con respecto a sus cuatro postulados básicos: la no colonización, las dos esferas de influencia, la no intervención y la no intervención de los Estados Unidos en los problemas de Europa (García, 2019). Estos cuatro postulados de la doctrina Monroe buscaban dos objetivos principales que eran: la búsqueda de nuevos mercados y zonas de influencia en el Caribe, como lo deja establecido en las siguientes líneas el historiador Roberto Marín Guzmán "el ideario popularizado de la doctrina Monroe, América para los americanos, fue el primer paso ideológico con el cual Estados Unidos se enfrentaron a los ingleses; siempre con el propósito de hacer caer a América Latina bajo su predominio" (Marín, 1982) y el segundo objetivo

era desplazar al imperio británico de su influencia en el Caribe americano para así ampliar las zonas de influencia directa de Estados Unidos sobre las nacientes repúblicas latinoamericanas.

Durante el periodo del presidente Rutherford Hayes, presidente n.º 19 de Estados Unidos, entre 1877-1881, surgirá la primera reinterpretación de la Doctrina Monroe que establecía el Caribe y Centroamérica como parte de la esfera de influencia exclusiva de Estados Unidos (Humanidades, 2023). Pero lo más importante es que el presidente Rutherford Hayes introduce de forma indirecta el tema de la geopolítica en la política exterior de Estados Unidos, que después será desarrollada de forma más amplia por el almirante Alfred Thayer Mahan, al establecer la importancia que será para Estados Unidos el control exclusivo sobre cualquier canal interoceánico que se construyese en América y así evitar la injerencia de países imperialistas europeos en América.

El factor determinante que hace surgir el corolario de Rutherford hacia el 8 marzo de 1880 en un mensaje especial enviado por el presidente Rutherford Hayes al Congreso de Los Estados Unidos, es la victoria que tiene el consorcio francés, liderado por Ferdinand de Lesseps, para construir una vía interoceánica por el istmo de Panamá. Ferdinand de Lesseps era un empresario francés que había cobrado importancia mundial por su hazaña en la construcción del Canal de Suez en 1869; un canal construido en Egipto que une al mar Mediterráneo con el mar Rojo. La proeza de Ferdinand de Lesseps en Egipto hizo que la Sociedad Geográfica de París eligiera su proyecto de construir un canal a nivel por Panamá en detrimento de la propuesta norteamericana de construir un canal interoceánico por Nicaragua.

Esta victoria francesa sobre la propuesta norteamericana hará activar automáticamente las alarmas de la doctrina Monroe en Estados Unidos, por la posible amenaza que constituía la presencia de un consorcio francés en territorio americano a pesar que históricamente Francia había sido considerado un país amigo y aliado de Estados Unidos, dada su participación de forma directa e indirecta en la consolidación de Estados Unidos como nación durante su proceso independentista iniciado en julio de 1776 y finalizado en septiembre de 1783. Estas previas acciones de hermandad de Francia hacia Estados Unidos durante finales del siglo XVIII, no eximiría a *la Compagnie Universelle du Canal Interocéanique du Panama* (Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá), del escarnio imperialista del presidente estadounidense Rutherford Hayes.

Y es que el tema sobre la preocupación existente por la construcción de una vía interoceánica por Panamá, por una compañía privada de origen francés, es nuevamente abordado por el presidente Rutherford Hayes

durante su discurso anual, dado el 6 de diciembre de 1880 “el proyecto de un canal interoceánico a través del Istmo de Panamá, a ser construido por capital privado bajo concesión del Gobierno colombiano, debería recibir la aprobación de este gobierno, por ser compatible con el cumplimiento de estas obligaciones por nuestra parte, y consistente con nuestros intereses como principal potencia comercial del Hemisferio Occidental. Las opiniones que expresé en un mensaje especial al Congreso en marzo pasado, en relación con este proyecto, considero mi deber llamar su atención nuevamente” (U.S. Department of State, 2023).

Los planteamientos de Rutherford Hayes sobre la ampliación de la esfera de influencia de Estados Unidos sobre el Caribe Americano y Centroamérica surgirán nuevamente cuando estalla la guerra Hispano Cubana Norteamericana de 1898.

Esta guerra se desarrollaría entre Estados Unidos de Norteamérica y el imperio español, entre el 25 de abril de 1898 y el 12 de agosto de 1898, hecho conocido por varios nombres dependiendo del país que se consulte sobre la misma; así tenemos que para la historiografía norteamericana se conoce como *spanish american war* (la traducción sería Guerra hispano-americana), para la historiografía española se conoce como la Guerra de Cuba o el desastre del 98, si es en la historiografía cubana se conoce el conflicto como la Guerra Hispano-Cubana-Norteamericana, para la historiografía puertorriqueña se conoce como la Guerra Hispano-Americana y para la historiografía de Filipinas se conoce como la Guerra Hispano-Estadounidense.

El conflicto en sí, marca un hito en la historia de Estados Unidos y de España como potencias imperialistas de finales del siglo XIX, por un lado, es un punto de inflexión que le dará la estocada final al languidecido imperio Español y por el otro lado catapultara a Estados Unidos como nueva potencia mundial al llevar su proceso expansionista fuera de sus fronteras territoriales, al arrebatarle a España vía la guerra las últimas posiciones de ultramar que poseía el debilitado imperio español en el Caribe Americano (Cuba, Puerto Rico) y en el pacífico asiático (Guam, Filipinas, Las Carolinas). Estas posesiones de ultramar habían sido codiciadas hacía mucho tiempo por la política exterior norteamericana como bien lo deja reflejado las palabras del senador Shelby Moore Cullom “it is time someone woke up and realized the necessity of annexing more property.” (Thompson, 2008), la traducción sería “*Es tiempo de que alguien despierte y se dé cuenta de la necesidad de anexar alguna posesión*”.

En esta guerra encontramos la convergencia de varios de los dogmas que han sustentado la política exterior de Estados Unidos desde 1823, como son: Doctrina Monroe, Destino Manifiesto, *Corolario de Rutherford*

y el postulado del almirante Alfred Thayer Mahan sobre el poderío naval y el control sobre los océanos.

A raíz de la guerra contra España en 1898 y de la travesía de 66 días y 16,000 millas que realizó el USS Oregon, en su periplo de navegación del océano Pacífico al Atlántico para prestar apoyo en la guerra contra España en el mar Caribe, el tema de la ruta del canal interoceánico cobra nuevamente importancia para Estados Unidos, ya que tener un canal interoceánico bajo su control sería de vital importancia para guerras futuras, debido a la rápida movilización que le daría a su flota naval de un océano a otro y por la rápida movilización que ofrecería en la red de suministros y avituallamiento en el frente, vital para sostener y ganar una guerra. “Se sentaban así las bases de la posterior apropiación por los estadounidenses del Canal de Panamá, cuya construcción había sido abandonada por la compañía presidida por el ingeniero francés Ferdinand de Lesseps en 1888 y pretendían, de paso, excluir a las empresas europeas de una eventual competencia por los mercados del Caribe y Centroamérica, aprovechando la cercanía de Estados Unidos a la zona” (Martínez, 2020).

También tenemos un cuarto elemento dogmático que los estrategas de la armada de Estados Unidos van a tomar muy en serio, e incluso, algunos teóricos del expansionismo norteamericano han planteado como una perfección teórica del Destino Manifiesto. Hablamos de los postulados del almirante Alfred Thayer Mahan dados a conocer en su obra más famosa “El poder de los océanos y la influencia del poder naval en la historia 1660-1783”, publicada en 1890 y que aborda la importancia que deben tener los países imperialistas con poseer una fuerte armada que les permita asegurarse un espacio en la lucha por la supremacía marítima mundial, lo que promoverá una rápida carrera armamentista entre las nuevas potencias imperialistas que irán surgiendo para fines del siglo XIX y que buscaran tener una flota naval incluso superior a la del imperio británico quien era el referente naval por excelencia para fines del siglo XIX.

“El poder de los océanos y la influencia del poder naval en la historia 1660-1783” del almirante Alfred Thayer Mahan, es una obra que se basó en un estudio desmesurado del impacto que tuvo la flota naval del Imperio Británico en su carrera imperialista de ultramar entre los siglos XVII y XVIII. Posteriormente el almirante Mahan determinara que “la cuestión de la extensión del poder continental para Estados Unidos pasa por el control de los océanos y pasos internacionales marítimos, a partir de una poderosa flota militar y mercante” (Gorini, Centro Cultural de la Cooperación Floreal, 2009). Este planteamiento del almirante Alfred Thayer Mahan se debe por los nuevos enfoques de geopolítica mundial que trata de introducir a la política exterior de Estados Unidos para oxigenar su proceso expansionista de ultra mar.



Estos nuevos enfoques de geopolítica mundial y de carrera armamentista naval fueron muy bien recibidos por estrategas y teóricos militares de otras potencias imperialistas que estaban en surgimiento y consolidación como es el caso de Alemania, Italia, Japón y Rusia, e incluso por miembros de potencias imperialistas ya consolidadas como era el caso del Imperio Británico, que deciden a raíz de los planteamientos de Mahan apostar por mejorar, renovar e incrementar sus flotas navales con la intención de poder lograr posesiones continentales y de ultra mar en el Pacífico Oriental, tal y como sucederá con las continuas intromisiones en China durante todo el siglo XIX y principios del XX, dando origen a la primera y segunda Guerra del Opio, la rebelión de los bóxer y la represión de la misma por una coalición militar internacional de potencias imperiales (1899-1901), terminando con la fragmentación y reparto de China.

De los cuatro dogmas que sustentan ideológicamente la guerra de 1898, dos sobresalen dada su importancia a nivel geopolítico, hablamos del Corolario de Rutherford como los planteamientos del almirante Alfred Thayer Mahan. Estos dos dogmas se fusionan en esta guerra dando como resultado una nueva política expansionista, en donde va a sobresalir el tema de la geopolítica y la geoestrategia dentro de la política exterior de Estados Unidos, si bien el término de la geopolítica fue acuñado por el geógrafo de origen sueco Rudolf Kjellén hacia 1899, el mismo ya había cobrado relevancia con los planteamientos del almirante Alfred Thayer Mahan. La máxima expresión dogmática de esta nueva política exterior se manifestara durante el primer mandato del presidente Theodore Roosevelt 1901-1904, y llevara por nombre el Corolario de Roosevelt.

Dentro de este nuevo dogma (el corolario de Roosevelt), la geopolítica va a jugar un rol muy importante para la política exterior de Estados Unidos en el nuevo siglo que se avecinaba (XX), y a su vez, va a dar cabida al surgimiento de un nuevo objetivo, que será muy crucial para su desarrollo, y que ya el presidente Rutherford Hayes había visualizado desde 1880 con su corolario “Estados Unidos debían ejercer el control exclusivo sobre cualquier canal interoceánico que se construyese” (Wikipedia, 2023) y especialmente veían a “Centroamérica como parte de la esfera de influencia exclusiva de los Estados Unidos” (Etecé, 2017).

De igual forma agrega Samuel Eliot Morison y otros, en su libro *Breve Historia de los Estados Unidos* “los intereses norteamericanos en el Pacífico hacían aumentar la importancia de un canal istmico, y dieron importancia estratégica a las islas que dominan la ruta del canal”, por su parte David Marcilhacy en su artículo *Panamá, de Balboa a Bolívar: una construcción nacional entre hispanismo y panamericanismo* nos indica que “la posición geoestratégica muy especial que ocupa, el istmo

interoceánico representa la encrucijada y el puente de las Américas, que estaba destinado a volverse, según la fórmula de Bolívar, el corazón del universo” (Marcilhacy, 2019), tesis reforzada con los planteamientos del maestro historiador Alfredo Castillero Calvo: “La historia del istmo centroamericano está estrechamente unida al proceso globalizador, siendo el objeto constante de rivalidades de las grandes potencias desde el siglo XVI” (Castillero, 1999).

Es por esta razón que la construcción del Canal de Panamá, que para este momento está atascada en el fango debido al colapso financiero de La Compagnie Nouvelle (Nueva Compañía del Canal), se va a convertir en una prioridad vital para la gestión presidencial de Theodore Roosevelt, y posteriormente para la geopolítica de Estados Unidos.

El historiador norteamericano Dexter Perkins en su libro *Historia de la Doctrina Monroe*, nos da pistas de la importancia de Panamá para Estados Unidos “el gobierno de Roosevelt estimulo en secreto la revolución del istmo, y la construcción del canal se inició en circunstancias que sugerían que los norteamericanos no estaban dispuestos a tolerar oposición alguna a sus objetivos por parte de Estados Latinoamericanos.” (Perkins, 1964)

La Guerra hispano-cubana-norteamericana en sí, es extremadamente interesante debido a su impacto de carácter global, ya que la misma se da por los movimientos imperialistas que se estaban desarrollando a finales del siglo XIX sobre todo en el Pacífico Oriental, y en especial, por los intereses que se habían despertado en la recién unificada Alemania sobre las posesiones de ultra mar que tenía el imperio español en el océano Pacífico y por la rápida y agresiva expansión del imperio japonés en el océano Pacífico, expandiendo su zona de influencia más allá de su territorio de ultramar, tema que servirá como acelerante para que Estados Unidos comience su política de expansión de ultramar en el océano Pacífico debido a los intereses que había en la penetración comercial y colonial en China. Samuel Eliot Morison y otros, en su libro *Breve Historia de Estados Unidos* nos ilustra de la siguiente manera este hecho “Entre 1893 y 1898, dos acontecimientos ocurridos en Lejano Oriente agudizaran de anexar las islas de Hawái. El primero es el surgimiento de Japón como potencia mundial, y el temor a una inundación japonesa de las islas; y el segundo, la perspectiva de anexión de las Filipinas, que daría a Hawái un nuevo significado como base naval.” (Eliot Morison, Steele Commager, & Leuchtenburg, 2017)

La Guerra hispano-norteamericana marca un punto de inflexión en la historia mundial de finales del siglo XIX. Por un lado, marca el fin del imperio español, por el otro, el surgimiento del imperio norteamericano, a su vez marcara el inicio de la presencia norteamericana en otras partes

del mundo debido a que ampliara su zona de influencia más allá del continente americano como lo deja prever José Montero y Pablo León en su libro *Los Estados Unidos y el mundo: la metamorfosis del poder americano (1890-1952)*, en donde plasman que “en marzo de 1898, los británicos habían sondeado en Washington la posibilidad de una acción conjunta que paralizase el reparto de esferas de influencia en China... el 6 de septiembre de 1899, el secretario de Estado envió a los gobiernos de las grandes potencias la primera nota de puertas abiertas” (Montero Jiménez y León Aguinaga, 2019) que establecía el respeto a los derechos ya adquiridos y el establecimiento de una tasa arancelaria igualitaria para todos los países con negocios en China o como sucedió más adelante en 1899, cuando intervino junto a las otras potencias de turno (Gran Bretaña, Alemania, Rusia, Japón, Francia, Italia y el imperio austrohúngaro) para sofocar la rebelión de los bóxers en China que ponía en peligro la vida de los representantes de cada potencia que se encontraba en el barrio de las legaciones diplomáticas que había caído bajo el control de los bóxers. Los bóxers eran “una organización secreta que luchaba contra la influencia de los extranjeros en China” (Sadurmí, 2019). Logrando Estados Unidos en esta acción conjunta, dejar muy en claro frente las otras potencias europeas sus intereses sobre China.

Si bien las pretensiones imperialistas de Estados Unidos sobre Cuba fueron difuminadas a través de la Enmienda Teller de 1898 que “declaraba que Estados Unidos declinaban toda disposición o intención de ejercer la soberanía, jurisdicción o control sobre dicha isla, excepto para su pacificación, y afirman su determinación de abandonar, cuando ello se haya logrado, el gobierno y control de la isla a su pueblo” (Eliot Morison, Steele Commager y Leuchtenburg, 2017).

Esta constituyó letra muerta ante las verdaderas pretensiones imperialistas de Estados Unidos, debido a que lo estipulado no se cumplió, e incluso Estados Unidos aprobarían hacia junio de 1901 la enmienda Platt, que “le otorgaba a Estados Unidos el derecho a intervenir en los asuntos internos de la isla cuando lo entendiera conveniente” (Wikipedia, Cuba, 2023), y que además consolidaba la posición de la base naval de Guantánamo, botín de guerra obtenido durante la Guerra hispano-estadounidense de 1898 y que aún sigue bajo posesión del gobierno de Estados Unidos a pesar que la enmienda Platt fue derogada el 29 de mayo de 1934, y los distintos gobierno de Cuba la han considerado un peligro para su soberanía e independencia.

Guerra hispano-estadounidense finalizan con múltiples incidencias a nivel global, por un lado, las pérdidas de las últimas posesiones de ultramar de España que le hacían mantener a flote su estatus de imperio, por otro el surgimiento de Estados Unidos como imperio, con una marina de tomar

en consideración. La compra de las islas Carolinas y Marianas por Alemania en 1899 que surgía como imperio, España recibiría 25 millones de pesetas en esta transacción; el surgimiento de nuevos intereses geopolíticos de Estados Unidos en donde la construcción de una vía interoceánica por Centroamérica jugará un papel crucial para consolidar su supremacía naval a nivel mundial, la búsqueda de la consolidación del canal interoceánico por Centroamérica, dará como resultado la independencia de Panamá de Colombia ante el rechazo del tratado Herrán–Hay por el congreso colombiano.

El menosprecio y engaño a los independentistas filipinos de parte de Estados Unidos, dará como resultado la Guerra filipino–estadunidense de 1899. “El gobierno estadounidense había asegurado a los rebeldes filipinos que su único interés residía en derrotar a España y, de paso, ayudar a los filipinos a conseguir la independencia” (Wikipedia, Guerra filipo-estadunidense, 2023). Demostrando todo lo contrario al comprar Filipinas por 20 millones de dólares americanos a España a través del Tratado de París de 1898, por el cual España renunciaba a sus últimas posiciones de ultramar en el Caribe Americano y en el Pacífico Oriental.

Además que con esta guerra quedara consolidado el poder y el papel que jugaran los medios de comunicación y en especial la prensa escrita, como queda reflejado en el artículo de Ángela Pérez, *Cuba 1898: La Guerra nacida del papel*, donde resalta que la influencia de la prensa escrita dio como resultado un nuevo periodismo, el cual vio la guerra en Cuba como su “oportunidad de agrandar las ventas de sus periódicos usando la provocación y el sensacionalismo en sus páginas (también hay que tomar en cuenta que la guerra dinamiza la economía)” (Puerto, 2010).

Además, queda al descubierto la manipulación mediática que tendrán la prensa en este conflicto, así como en los venideros, “pronto los lectores de Estados Unidos supieron de fantásticas batallas que nunca habían sucedido y exageradas crueldades españolas. Pero nunca supieron de las crueldades de los rebeldes cubanos, de los civiles y soldados muertos, degollados con machetes, ni de las haciendas quemadas por los insurrectos.” (Puerto, 2010).

La visión del presidente Rutherford Hayes hacia 1880, sobre la necesidad de controlar una ruta interoceánica por Centroamérica, va a ser el preludeo no solo de parte del sustento teórico de los planteamientos de Alfred Thayer Mahan y posteriormente del corolario de Roosevelt, sino de la culminación de la obra iniciada por Ferdinand de Lesseps en Panamá.

Obra que a la larga despertará un interés visceral al proceso expansionista de Estados Unidos, ya que era la pieza faltante para la consolidación de Estados Unidos como un imperio mundial. Va a ser tan importante

el tema de la ruta interoceánica que el presidente Theodore Roosevelt, hará la misma maniobra que en su momento hizo Thomas Jefferson cuando compro La Louisiana al régimen de Napoleón Bonaparte, actuara de forma impulsiva y dejara que el pueblo y la historia lo juzguen *Took It, He Says, Without Giving Congress a Chance to Debate* (Times, 1911) (*Tomé la Zona del Canal y dejé que el Congreso debatiera*), a raíz de esta acción Theodore Roosevelt no solo logra la independencia de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, sino que inmortaliza su nombre con la frase "I took Panama".

## **Bibliografía**

- Castillero, A. (1999). *La ruta interoceánica y el Canal de Panamá*. Panamá: Colegio Penameño de Historiadores e Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales, Universidad de Panamá.
- Denial, C. (22 de diciembre de 2022). *Teaching History.org*. Obtenido de Teaching History.org: <https://teachinghistory.org/history-content/ask-a-historian/25502#note1>
- Eliot Morison, S., Steele Commager, H., & Leuchtenburg, W. E. (2017). *Breve Historia de Los Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Etecé, E. E. (16 de agosto de 2017). *Enciclopedia Humanidades*. Recuperado el 18 de marzo de 2023, de Enciclopedia Humanidades: <https://humanidades.com/doctrina-monroe/#ixzz7iBpji99F>
- García, P. (2019). *Estados Unidos y América Latina: La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina siglos XVIII Y XIX*. Chitré.
- Gorini, Centro Cultural de la Cooperación Floreal. (13 de mayo de 2009). *Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*. (H. López, Editor) Recuperado el 10 de febrero de 2023, de Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini: [https://www.centrocultural.coop/blogs/nuestramericanos/2017/07/08/geopolitica-de-mahan#:~:text=El%20Capit%C3%A1n%20de%20Nav%C3%ADo%20\(USN,poderosa%20flota%20militar%20y%20mercante](https://www.centrocultural.coop/blogs/nuestramericanos/2017/07/08/geopolitica-de-mahan#:~:text=El%20Capit%C3%A1n%20de%20Nav%C3%ADo%20(USN,poderosa%20flota%20militar%20y%20mercante)
- Humanidades, E. (23 de enero de 2023). *Enciclopedia Humanidades*. Obtenido de Enciclopedia Humanidades: <https://humanidades.com/doctrina-monroe/#ixzz7iBpji99F>
- Marcilhacy, D. (septiembre-diciembre de 2019). Panamá, de Balboa a Bolívar: una construcción nacional entre hispanismo y panamericanismo.

*Secuencia, Revista de Historia y Ciencias Sociales* (105). doi: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i105.1605>

- Marín, R. (julio-diciembre de 1982). La doctrina Monroe, el Destino Manifiesto y la expansión de Los Estados Unidos sobre América Latina: el caso de México. *Revista Estudios*, 117-141. Recuperado el 4 de noviembre de 2022, de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/estudios/article/view/30806/30697>
- Martínez, E. (25 de junio de 2020). El Corolario de Roosevelt, componente más agresivo de la Doctrina Monroe. *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM* (137), 91-111. Recuperado el 7 de febrero de 2023, de <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/76203>
- Montero Jiménez, J., & León Aguinaga, P. (2019). *Los Estados Unidos y el mundo: la metamorfosis del poder americano (1890-1952)*. Madrid, Madrid, España: SINTESIS. Recuperado el 21 de enero de 2023
- Museums, R. B. (16 de febrero de 2023). *Rutherford B. Hayes Presidential Library & Museums*. Obtenido de Rutherford B. Hayes Presidential Library & Museums: <https://www.rbhayes.org/clientuploads/Manuscripts%20Department/RBHSpeeches/speechesrbh500.html>
- O'Sullivan, J. (July - August de 1845). Annexation. (J. L. Gardiner, Ed.) *United States Magazine and Democratic Review*, 17(85, 86), págs. 5-10. Obtenido de <https://pdcrodas.webs.ull.es/anglo/OsullivanAnnexation.pdf>
- Perkins, D. (1964). *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: EUDEBA. Recuperado el 26 de diciembre de 2022
- Puerto, Á. P. (26 - 29 de Julio de 2010). Cuba 1898: la guerra nacida del papel. En Á. P. Puerto (Ed.), *Paulo, Pontificia Universidad Católica de Sao* (pág. 14). Goias: Universidad Federal de Goiás. Recuperado el 18 de febrero de 2023, de Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/cehal/download/acervo/anplac-2010/PUERTO.pdf>
- Sadurmí, J. M. (19 de junio de 2019). *Historia National Geographic*. (N. Geographic, Editor) Recuperado el 23 de diciembre de 2022, de Historia National Geographic: [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/rebellion-boxers-momento-clave-historia-china\\_14406](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/rebellion-boxers-momento-clave-historia-china_14406)
- Thompson, D. (2008). *The partisam politics that led to the spanish - American War*. Virginia, West Virginia, United State of America:

West Virginia University. Recuperado el 15 de febrero de 2023, de <file:///C:/Users/pl/Documents/United%20Fruit%20Company/The%20partisan%20politics%20that%20led%20to%20the%20Spanish-American%20War.pdf>

Times, N. Y. (24 de marzo de 1911). ROOSEVELT BOAST OF CANAL; Took It, He Says, Without Giving Congress a Chance to Debate. *New York Times*, pág. 1. Recuperado el 24 de marzo de 2023, de <https://www.nytimes.com/1911/03/24/archives/roosevelt-boasts-of-canal-took-it-he-says-without-giving-congress-a.html>

U.S. Department of State. (20 de febrero de 2023). *Department of State, United State of America*. Recuperado el 20 de febrero de 2023, de Department of State, United State of America: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1880/message-of-the-president>

Wikipedia. (5 de marzo de 2023). *Wikipedia La enciclopedia libre*. Recuperado el 15 de marzo de 2023, de Wikipedia La enciclopedia libre: [https://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina\\_Monroe#Corolario\\_Rutherford\\_Hayes](https://es.wikipedia.org/wiki/Doctrina_Monroe#Corolario_Rutherford_Hayes)

Wikipedia. (13 de abril de 2023). *Wikipedia La enciclopedia libre*. (Wikipedia, Editor) Recuperado el 18 de marzo de 2023, de Wikipedia La enciclopedia libre: [https://es.wikipedia.org/wiki/Cuba#Guerra\\_hispano-cubano-estadounidense\\_\(1898\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Cuba#Guerra_hispano-cubano-estadounidense_(1898))

Wikipedia. (26 de enero de 2023). *Wikipedia La enciclopedia libre*. (Wikipedia, Editor) Recuperado el 25 de febrero de 2023, de Wikipedia La enciclopedia libre: [https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra\\_filipino-estadounidense](https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_filipino-estadounidense)

## EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA MONROE<sup>1</sup>

Yapsia K. Serrano N.

Colegio Episcopal de Panamá. Panamá

[yapsia16@hotmail.com](mailto:yapsia16@hotmail.com)

[0000-0002-0784-7314](tel:0000-0002-0784-7314)

### Resumen

El presente trabajo explica los acontecimientos que se han suscitado a través de la política exterior de Estados Unidos para mantener su hegemonía en los territorios de Latinoamérica, y tiene como objetivo conocer la evolución de la doctrina Monroe desde el siglo XIX, que se utilizó para justificar la expansión territorial de Estados Unidos en América del Norte, y la anexión de territorios como Texas, California y Nuevo México. En el siglo XX, la doctrina se convirtió en un componente clave de la política exterior estadounidense en América Latina que, durante la Guerra Fría, se utilizó para justificar la intervención estadounidense en los asuntos de América Latina en nombre de la defensa contra la expansión del comunismo. En las últimas décadas, algunos autores han argumentado que esta declaración es obsoleta en un mundo cada vez más globalizado. Sin embargo, otros han mantenido la idea de que sigue siendo relevante en la defensa de los intereses de Estados Unidos en América Latina, porque desde su formulación, en 1823, hasta la actualidad, Estados Unidos, ha luchado por preservar y consolidar sus intereses en la región; es por ello, que cambia sus estrategias, pero no su ideología para continuar con sus políticas expansionistas.

**Palabras Clave:** Doctrina, expansionismo, corolario, imperialismo, América Latina, evolución

### Abstrac

The present work explains the events that have arisen through the foreign policy of the United States to maintain its hegemony in the territories of Latin America and has as objective to know the evolution of the Monroe Doctrine since the 19th century that was used to justify the territorial expansion of the United States in North America and the annexation of territories such as Texas, California and New Mexico. In the

---

1. Recibido 28/3/23 - Aprobado 26/4/23



20th century, the doctrine became a key component of US foreign policy in Latin America that, during the Cold War, was used to justify US intervention in Latin American affairs in the name of defense against the expansion of the communism. In recent decades, some authors have argued that this statement is outdated in an increasingly globalized world. However, others have maintained the idea that it continues to be relevant in the defense of United States interests in Latin America, because since its formulation, in 1823, until today, the United States has fought to preserve and consolidate its interests, in the region; That is why it changes its strategies, but not its ideology, to continue with its expansionist policies.

**Keywords:** Doctrine, expansionism, corollary, imperialism, Latin America, evolution.

## **Introducción**

La doctrina Monroe considerada como uno de los aspectos ideológicos más desarrollados en torno a la estrategia diplomática de Estados Unidos. Surgió durante el siglo XIX, cuando Estados Unidos lucha por lograr su autonomía y beligerancia a través de las colonias europeas en el continente americano. Considerada como uno de los aspectos ideológicos más desarrollados en torno a la estrategia diplomática de los Estados Unidos; surgió durante el siglo XIX, cuando lucha por lograr su autonomía y beligerancia a través de las colonias europeas en el continente americano.

Buscaron liberarse del dominio inglés y emplearon una serie de habilidades para lograr la independencia de las 13 colonias, lo que sentó las bases para imponer su dominación en otras partes del mundo y, poco a poco, forjarse como una gran potencia. De esta manera, logró obviar los problemas que se daban en el antiguo continente y emprender la construcción de un gran imperio y desde esta perspectiva, el presente trabajo abordará una serie de sucesos que nos llevarán a conocer la evolución de la Doctrina Monroe, desde diversos puntos de vista de autores estudiosos del tema.

Comenzando por el enunciado del presidente James Monroe en 1823 hasta los primeros años del siglo XX, se han creado corolarios que se basan en la interpretación y aplicación de la doctrina bajo la figura de diversos personajes.

## **Doctrina Monroe y su evolución**

Existen criterios de diversos autores con respecto a la implementación

de la doctrina Monroe. Por ejemplo, el libro de *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, del historiador Jay Sexton, afirma que Monroe no creó una doctrina; que sus intérpretes fueron aquellos personajes que, a lo largo del siglo XIX, realizaron debates para entender su significado y luego crear sus objetivos. Para este autor, la doctrina evoluciona de acuerdo con las estrategias utilizadas por el gobierno de Estados Unidos en sus políticas internas y externas, por ende, es utilizada según sus intereses y circunstancias en el entorno geopolítico.

Sexton señala tres enfoques históricos de la doctrina Monroe desde el siglo XIX:

1. La lucha por la independencia de Gran Bretaña
2. La consolidación de sus políticas internas para lograr la unidad nacional.
3. La ansiosa expansión territorial, ejemplarizadas en las políticas europeas a las cuales pertenecieron.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos establecer que Estados Unidos y Gran Bretaña mantuvieron relaciones conflictivas. Por lo tanto, Gran Bretaña se convirtió en una sombra para los nuevos proyectos de Estados Unidos que, a pesar de sus efectos, se convirtió en el motor de la economía de exportación para el mercado norteamericano, al que se le otorgaban préstamos para la inversión y acceso al mercado británico por los convenios unilaterales con tarifas más bajas.

En el aspecto diplomático, entre ambas naciones, hubo relaciones beneficiosas y problemáticas desde la siguiente perspectiva: la compra de Luisiana y el pago de las indemnizaciones a México en 1848, se efectuaron gracias al préstamo otorgado por los bancos británicos a Estados Unidos. El interés de los norteamericanos siempre ha sido buscar el beneficio de su nación y obtener lo que desea a cualquier precio. Por tal motivo, los estadounidenses se aprovecharon económicamente del poder de Gran Bretaña, sin ser subalternos de ellos.

A raíz de la independencia de las 13 colonias del imperio británico, los estadounidenses se encuentran débiles ante los nuevos acontecimientos. En consecuencia, nos señala la cita: "la revolución no creó una nación. Esa nación se conformó a lo largo del siglo XIX". (Jay, s.f.)

La cual establece claramente que los estadounidenses forjaron poco a poco su imperio y subsanó problemas internos para después enfocarse en las ventajas que se le presentaban en el exterior, desarrollando ideologías basadas en la espera paciente, reforzada en el planteamiento realizado por Adams Quincy, utilizado en el discurso celebre de James Monroe en

1823 de “América para los americanos”.

Según el autor, el mensaje de Monroe evidenciaba una inseguridad por parte del gobierno de Estados Unidos al británico, ya que imaginaba una alianza anglo-norteamericana debido a la intención de la Santa Alianza de interferir en el hemisferio occidental, especialmente, por parte de Rusia. Si este evento se consolidaba, los estadounidenses tendrían que enfrentar complicaciones internas con la separación de territorios obtenidos y bajo la amenaza extranjera, lo que los obligaría a invertir en gastos de guerras, algo que no estaba entre sus planes. Por lo tanto, el presidente Monroe creyó que toda América debía ser controlada por Estados Unidos, cuyo resultado estableció una política de puertas abiertas para colaborar con Gran Bretaña, sin aceptar las condiciones de su gobierno, y estableció un sistema de anticolonialismo y no intervencionismo europeo en América Latina.

Para Perkins, la doctrina Monroe es una declaración de la política exterior de los norteamericanos y un elemento clave de su diplomacia en asuntos internacionales. Además, refuerza lo que fue establecido por Sexton en la declaración de Monroe, en el sentido de que ninguna nación independiente debería ser sometida a la colonización por cualquier potencia europea en el futuro.

Perkins sostiene que no había ninguna amenaza del Viejo Mundo para el Nuevo Mundo en ese momento. Las naciones germánicas no se habían unido, Italia no había logrado su independencia y se afirmaba que Holanda, Francia e Inglaterra tenían interés en sus colonias en América, pero no en anexarlas. Todos estos hechos indican que los europeos no estaban interesados en mantener colonias en el occidente. La única nación que tenía la capacidad de mantener interés en América era Gran Bretaña, que tenía una gran inversión con las colonias americanas que elevaban su estatus. Por lo tanto, no representaba una amenaza para Estados Unidos.

Independientemente del beneplácito en el comercio de Gran Bretaña y las colonias americanas, los ingleses, en mensaje enviado por su canciller, señalaban que la doctrina Monroe no ejercía ninguna sanción en el derecho internacional, en consecuencia, no podría ser aplicada.

Por consiguiente, con la implementación de dicha doctrina, se ve claramente el interés de los Estados Unidos en iniciar un proceso con los objetivos centrados en la obtención de la hegemonía en occidente y la no admisión e interferencia por parte de cualquier nación europea. Aunque Perkins la visualiza solo como una advertencia a otras naciones del mundo, también pone de manifiesto el rechazo ante el interés norteamericano de convertirse en una potencia imperialista.

En el caso de América Latina y el Caribe, los estadounidenses se convirtieron en la única fuente proveedora para el pago de deudas de las colonias. Estas preferían contraer contratos con Estados Unidos, porque era la forma segura en contra de un posible ataque con alguna potencia del exterior. Este hecho marca un nuevo giro en la historia de Estados Unidos, ya que la doctrina Monroe es utilizada desde otra perspectiva: pasa de ser una amenaza para convertirse en un aliado ante las necesidades de las colonias.

Ante los hechos antes mencionados, se puede observar una evolución sistemática de la doctrina Monroe, en la cual se justifica la interferencia de Estados Unidos en los asuntos de las recién naciones independientes, y se crea el famoso corolario de Roosevelt, que da pie a una serie de intervenciones justificadas en América Latina, como son los casos de Cuba, Puerto Rico, Haití, Santo Domingo, Nicaragua, México, entre otros.

En efecto, las acciones de los estadounidenses llevaron a los antiguos colonos a arraigar un odio en contra de los norteamericanos, por la utilización de la fuerza bruta en detrimento de su población, considerando inoportunos los acontecimientos dados. Bajo el gobierno del presidente Herbert Hoover, los norteamericanos dieron un nuevo giro a la doctrina e implementaron el panamericanismo y la política del “buen vecino”.

Perkins reconoce los abusos a los que fueron sometidas naciones latinoamericanas y del Caribe, pero justifica que, debido a la utilización de la fuerza por parte de su país, disfrutaron de infraestructuras de salud pública, saneamiento, construcción de hospitales, carreteras, etc. Es decir, “llevaron civilización a las colonias bárbaras” y, así, justificar las acciones de nación imperialista que solo busca el bien común.

En relación con la aplicación de la doctrina Monroe, el historiador mexicano Carlos Pereyra escribió:

“Los tres monroísmos. No hay una doctrina de Monroe. Yo conozco tres. Son, en todo caso, las que forman el objeto de este libro. La primera doctrina de Monroe es la que escribió el secretario de Estado, John Quincy Adams, y que, incorporada por Monroe en su mensaje presidencial del 2 de diciembre de 1823, quedó inmediatamente sepultada en el olvido más completo, si no en sus términos, sí en su significación original y que, bajo este aspecto, solo es conocida como antigüedad laboriosamente restaurada por algunos investigadores para un pequeño grupo de curiosos.

La segunda doctrina Monroe es aquella que, como una transformación legendaria popular, ha pasado del texto

de Monroe de dogma difuso y de glorificación de Estados Unidos, para tomar finalmente forma en el informe rendido al presidente Grant por el secretario de Estado Fish, con fecha 14 de julio de 1870; en el informe del secretario de Estado Bayard, de fecha 20 de enero de 1887, y en las instrucciones del secretario de Estado Olney al Embajador de Londres, Bayard, del 20 de junio de 1895.

La tercera doctrina Monroe es aquella que, tomando como fundamento las afinaciones de estos hombres públicos y sus temerarias falsificaciones del documento original de Monroe, pretende presentar la política exterior de los Estados Unidos como una derivación ideal del monroísmo primitivo. Esta última forma de monroísmo, que, a diferencia de la anterior, ya no es una falsificación sino una superposición, tiene por autores a los representantes del movimiento imperialista: MacKinley, Roosevelt y Lodge; al representante de la diplomacia del dólar, Taft; al representante de la misión tutelar imperialista, financiera y bíblica, Wilson". (Pereyra, 1916)

En la cita del profesor Pereyra, queda claro la que la doctrina Monroe ha evolucionado a lo largo de diferentes contextos y pensamientos con finalidades distintas de acuerdo con su creación.

Enrique Martínez, por su parte, enfatiza que en el siglo XX la doctrina Monroe ha evolucionado con estructuras más fuertes que la del siglo XIX, y lo enfatiza señalando:

Existe un documento más agresivo y de corriente imperialista, que ha sido de esencia del accionar estadounidense en América Latina, en especial durante el siglo XX: el llamado Corolario Roosevelt, que fue enunciado el 6 de diciembre de 1904 ante el Congreso de Estados Unidos de América, por el entonces presidente Teodoro Roosevelt. (Martínez, 2020)

Es evidente la evolución de la doctrina Monroe y su aplicación a otros escenarios manteniendo su misma "esencia" y su fuerza, porque tal y como lo califica Martínez es el "documento más agresivo de la política imperialista norteamericana", es decir, se le otorga el título de "Padre del imperialismo "yanqui", por sus diversas intervenciones en los países de América y por la profundidad de sus intenciones, cuando Roosevelt enfatiza sus bases en el discurso pronunciado en 1904 ante el Congreso:

La política hacia otras naciones del hemisferio occidental:

No es cierto que Estados Unidos tenga hambre de alguna de las tierras o que tiene entre manos nada relativo a las demás

naciones del hemisferio occidental, salvo que no sea para el bienestar de estas. Todo lo que esta nación desea es ver a los países vecinos estables, ordenados y prósperos. Cualquier nación cuyo pueblo se comporte bien consigo mismo podrá contar con nuestra amistad de corazón. Si una nación muestra que sabe cómo actuar con razonable eficiencia y decencia en asuntos sociales y políticos, y si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no debe tener ninguna interferencia de Estados Unidos.

Una actuación incorrecta crónica, que tenga como resultado una pérdida general de los lazos de una sociedad civilizada, ya sea en América, como en cualquier lugar, requerirá en última instancia la intervención de alguna nación civilizada, ya sea en América; y en el hemisferio occidental, la adherencia de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, no obstante ser renuente a ello, en caso flagrante de tales fechorías o de impotencia, a ejercer un poder policial internacional. (Morison & Commanger, 1951)

En efecto, el corolario nos presenta una actitud imperialista, ya que ellos se visualizan como la única nación capaz de ejercer una labor “civilizadora” en los países de América, y le da la capacidad de intervenir en cualquier parte de nuestro territorio, lo cual ha causado situaciones ya vividas por naciones como Panamá, Haití entre otros, que han sufrido las consecuencias de esta injerencia en sus economías, volviéndose dependientes de ellos, lo cual es su única finalidad.

Además, se menciona que el presidente James Polk, en 1840, estableció principios imperialistas ligados con la doctrina Monroe, lo que llevó a la expansión territorial y a la creación de un imperio transcontinental, con la toma de California y Nuevo México, y también se estableció una solución al debate sobre la esclavitud.

Para 1861 y 1865, el presidente Lincoln no utiliza la doctrina Monroe después de los problemas internos de Estados Unidos para no provocar a los franceses. A pesar de no utilizar explícitamente, sus preceptos, aplicó las estrategias para buscar apoyo de Gran Bretaña en beneficio de Estados Unidos. La Guerra Civil fue otro de los temas en que la Doctrina Monroe juega un papel hegemónico, ya que es utilizada para buscar la reunificación de Estados tanto por los detractores políticos de Lincoln como por sus seguidores.

En 1880, se establece el corolario de Hayes, creado bajo las bases de la doctrina Monroe, debido a la idea de que el Caribe y Centroamérica formaban parte de la “esfera de influencia exclusiva” de los estadounidenses.

Debido a este hecho, el presidente Hayes enunció un corolario a la doctrina Monroe, en la cual se estableció la no injerencia de ninguna potencia extracontinental en América, y se le otorgó el poder a Estados Unidos sobre cualquier canal que se construyese en territorio americano.

Esta nueva interpretación de la doctrina nos llevó a los pueblos de América excluirnos de un viejo mundo e ingresar a uno nuevo, con estándares desconocidos. Desde esta perspectiva, podemos entender la apropiación de los Estados Unidos con respecto al Canal de Panamá. Dentro de la misma coyuntura, se da la Guerra hispano-cubanoamericana, que se basa en la nueva esfera imperialista de los estadounidenses, y marca al llamado “nuevo mundo” como la esfera de principal influencia dentro del Caribe.

No se comprende cómo una nación “civilizadora” como Estados Unidos puede hablar de principios y protectorado a otros territorios, si ellos mismos no son capaces de controlar la segregación racial, la gran cantidad de asesinatos y el endeudamiento, tráfico de drogas, entre otras situaciones que prevalecen en la primera nación del mundo, bajo el mensaje de que Dios les dio en el destino manifiesto esta injerencia de ser salvadores y que necesitan a los pueblos de América.

Por otra parte, es preciso mencionar que a pesar de todos los enfoques dados a la doctrina Monroe en pleno siglo XXI, tenemos líderes norteamericanos que aún la invocan. Su utilización, como lo fue en 1962, cuando se dio la Guerra de los Misiles en Cuba, el presidente John F. Kennedy, cita la doctrina Monroe, para justificar el bloqueo de la isla y evitar la entrada de las tropas de la antigua Unión Soviética. En 1982, el presidente Ronald Reagan utilizó la doctrina para justificar la lucha contra el comunismo en América, específicamente en Nicaragua y El Salvador.

En 2019, bajo el gobierno de Donald Trump y mediante su consejero de Seguridad Nacional, John Bolton, declaró: “Nuestro gobierno no tiene miedo de utilizar las palabras de la doctrina Monroe. Hemos sufrido muchos embates ante estas doctrinas y corolarios que nos urge cambiar nuestros pensamientos, ya que pleno siglo XXI, la doctrina no se encuentra dormida dentro de los escenarios políticos de Estados Unidos, que a pesar de los diversos presidentes que han regido la nación se mantiene vigente en la utilización de su política exterior.

## **Conclusión**

En primera instancia, los autores citados manifiestan cómo Estados Unidos, después de obtener la independencia de Gran Bretaña y tomando como ejemplo sus estrategias, logró convertirse en una potencia mundial. Se interesó en resolver su situación interna para luego expandirse al exterior, creando estrategias con la finalidad de ampliar sus dominios con la compra y obtención de territorios en situaciones de desesperación de otras naciones que estaban inmersas en guerras.

Después de lograr reestablecerse como nación independiente y fortaleciendo sus bases internas con la espera paciente, Estados Unidos encontró las coyunturas necesarias para aplicar su estrategia de expansionismo hacia los países de América, ofreciendo préstamos que luego debían pagarse con altos costos. En algunas ocasiones, esto ha llevado a las naciones independientes a perder su soberanía y libertades.

Es importante destacar que en pleno siglo XXI, la doctrina Monroe no ha perdido relevancia en los escenarios políticos de Estados Unidos, ya que a pesar de los diversos presidentes que han gobernado la nación, sigue siendo utilizada en su política exterior: John F. Kennedy, Ronald Reagan y Donald Trump la han invocado para justificar sus acciones en otros países.

La doctrina Monroe sigue siendo objeto de debate y críticas por parte de diversos sectores de la sociedad, quienes la consideran una muestra del imperialismo estadounidense y una forma de justificar la intervención de otros países. Asimismo, se ha cuestionado su aplicación en la actualidad, ya que la realidad política y social de América ha cambiado significativamente desde su creación en el siglo XIX. La utilización de la doctrina por parte de Estados Unidos y las críticas que han recibido muestran la complejidad de las relaciones entre los países y la importancia de reflexionar sobre el pasado para entender el presente y construir un futuro más justo y equitativo.



## **Bibliografía**

- García Bethancourt, P. (2017). *Estados Unidos y América Latina: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, siglos XVIII – XIX*. Panamá: (s.n.) 209 p.
- Guerra, R. (1973). *La Expansión Territorial de los Estados Unidos*. Ciencias Sociales Habana.
- León, R. (1930). *El imperio de una Sombra: Monroe y América Latina*. España.
- Morrison, S. (1951). *Breve Historia de los Estados Unidos de América*. México.
- Preston, A. (1964) *Los Estados Unidos y la Independencia de América Latina*. Buenos Aires. (1800-1830).
- Rippy, J. (1967). *La Rivalidad entre los Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina*. (1808-1830). Buenos Aires.

## **Artículos de Internet**

- López P., Rojas, J. (1912). *La Doctrina Monroe*. México. Tipografía Económica. No 32. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/75>
- Martínez Díaz, E. (2020) *El Corolario de Roosevelt, componente agresivo de la Doctrina Monroe*. Revista de Relaciones internacionales de la UNAM, núm.137, mayo-agosto,pp.91-111. [mich\\_e%2C+76203-222758-1-CE.pdf](https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/IM/Peryera-El-Mito-de-Monroe.pdf)
- Pereira, C. *El Mito de Monroe*. Madrid.
- <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/IM/Peryera-El-Mito-de-Monroe.pdf>



# *Sociedad y ambiente*



# EL AGRO PANAMEÑO Y SUS VINCULACIONES CON LOS CONFLICTOS BELICOS Y LA DIFERENCIACION SOCIAL DE LOS PRODUCTORES PERIODO 1936–1939<sup>1</sup>

Abdiel Iván Quintero

Universidad de Panamá. Panamá

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

<https://0009-0001-7776-2658>

## Resumen

El ensayo que presentamos, está dirigido a mostrar el proceso de diferenciación social de los productores en tres rubros agropecuarios, todo ello en el trienio 1936–1939. Se tiene presente las determinaciones externas, que se hacen internas: el momento geopolítico marcado por el advenimiento de la segunda guerra mundial, que incluye el reforzamiento/ampliación de las fortificaciones norteamericanas y la multiplicación de ejercicios militares en la llamada Zona del Canal. La revisión, selección y presentación de las informaciones que aparecen en los diarios nacionales, debidamente tematizadas, constituye el punto de inicio. Esos derroteros empíricos son apuntalados por documentos que, si bien son anteriores, brindan la posibilidad de colocar esos elementos coyunturales, dentro de una mirada estructural de mayor alcance. Los principales documentos son: Panamá en 1915, el *Libro Azul de Panamá*, el *Libro de Oro*, el informe Roberts sobre la situación económica de Panamá y la ley n.º 69 de 1934 sobre derechos arancelarios. Lo que aparece es la producción tanto de caña de azúcar, bovinos y leche. Pero se concluye que los tres rubros dan cuenta de un intenso proceso de diferenciación social de los productores. Los capitales individuales (nacionales y extranjeros) concentrados en un número minúsculo de propietarios, comandan la producción.

**Palabras clave:** Diferenciación social, clases sociales, capital transnacional, productores directos.

## Abstract

The essay we present is aimed at showing the process of social

---

1. Recibido 11/4/23 - Aprobado 5/5/23

differentiation of producers in three agricultural sectors, all this in the three-year period 1936-1939. It takes into account the external determinations, which become internal: the geopolitical moment marked by the advent of the Second World War, which includes the reinforcement/expansion of the North American fortifications and the multiplication of military exercises in the so-called Canal Zone. The review, selection and presentation of the information that appears in national newspapers, duly thematized, constitutes the starting point. These empirical paths are supported by documents that, although they are previous, offer the possibility of placing these circumstantial elements within a structural view of greater scope. The main documents are: Panama in 1915, the Panama Blue Book, the Gold Book, the Roberts Report on the economic situation of Panama and Law n.º 69 of 1934 on customs duties. What appears is the production of sugar cane, cattle, and milk. But it is concluded that the three items show an intense process of social differentiation of producers. Individual capitals (national and foreign) concentrated in a minuscule number of owners, command the production.

**Keywords:** Social differentiation, social classes, transnational capital, direct producers.

## Introducción

El despliegue agrario panameño, para el arco temporal 1936-1939, está determinado tanto por los elementos que aparecen como externos, verbigracia prólogo de la segunda guerra mundial, la preparación de los dos grandes bloques, quienes se suman a un rearme como preludio a la conflagración mundial. Esto significa para lo que nos interesa: el incremento de la presencia militar norteamericana en la llamada zona del canal (ejercicios militares, construcción de infraestructura militar, hasta las adecuaciones para ofrecer esparcimiento a las tropas permanentes y transitorias, que pululan en las ciudades terminales y un poco más allá).

Se agrega un elemento puntual también externo: la guerra civil española (1936-1939). Sin embargo, hay que retener que, la construcción de infraestructura militar transita por un largo periodo, que va desde finales de la década de 1910 hasta la de 1930 y, por tanto, no se circunscribe a los años 1936-1939. Así la construcción de la base naval de Coco Solo en Colón, a un costo de \$1,040,440 se adjudica a la firma constructora norteamericana J. A. Jones Construction Company de Charlotte, Carolina del Norte (*El Panamá América*, jueves 10 de octubre de 1935).

El despliegue agrario del Istmo también está enmarcado por

elementos internos: el proceso de monopolización de las mejores tierras ya se encuentra avanzado y con ello, la diferenciación de los productores agropecuarios se encuentra bastante definido. Por tanto, el ordenamiento e interpretación de los registros para cada rubro asumen este componente real.

### **Argumento**

El aumento de la presencia militar norteamericana en el trienio 1936–1939, tiene repercusiones para el conjunto de la economía panameña. Y ello a pesar de que los norteamericanos controlaban los puertos por donde entraba libremente toda la mercancía importada, cuyo destino era la llamada Zona del Canal.

Si embargo, en vista del incremento de los soldados acantonados y los que estaban en tránsito; su presencia impactaba rubros agropecuarios que se producían localmente como la caña de azúcar, la carne de vacuno y en menor medida: el arroz, maíz y la leche. Un solo ejemplo de construcciones de instalaciones militares en este período. Con el título “Varias obras materiales emprenderán en la zona del canal por valor de \$21, 460, 000, se lee en el diario de circulación nacional *El Panamá América* (1937) “*Lo harán en los dos sectores del canal de Panamá*”:

Washington, junio 15 (UP). El presidente del comité de asuntos militares del senado Sheppard, presentó un proyecto sobre construcción de viviendas para el ejército y por la cual se vota la partida de \$ 21,460.000.00 para obras materiales en la Zona del Canal. La medida no está en forma de partida y el informe no ha sido presentado todavía. De esta suma \$1,517,500.00 serán gastados en Fort Clayton así: en cuarteles, \$1,512,500; en teléfonos, \$5,000; en un depósito y cuarteles en Corozal, \$454,000; en cuarteles en Fort Davis \$550,000 (...) Muchas mejoras y nuevas obras materiales en ambos lados del Istmo tienen proyectadas el Gobierno de la zona del canal, para el año fiscal de 1938, (...) Para estas mejoras el Gobernador de la zona, coronel Ridley, pidió una suma de \$2,252.000 para ser invertida en el año fiscal de 1938.

Incorporamos dos registros puntuales que dan cuenta tanto, del movimiento de tropas norteamericanas en nuestro país, como la construcción de viviendas, y otras condiciones para su estadía en los fuertes militares que ya tenían los norteamericanos. Con el título de “Cerca de 3,000 soldados irán en maniobras”, se lee en una gacetilla local del periódico *El Panamá América* (1937, p. 29):

Más de dos mil soldados del ejército norteamericano, acantonados en la Zona del Canal, harán maniobras militares en el litoral del Pacífico, desde Fort Clayton hasta Capira (...). El cuerpo 33 de infantería, el primer batallón del segundo cuerpo de artillería campal y destacamentos de intendencia y servicio médico, acompañados de los vehículos de motor necesarios y de su respectivo equipo de campaña, marcharán por la carretera central hacia Capira, durante los días 10 a 16 de febrero próximo.

Otra nota de un tabloide local titula: *“Más de un millón invertirán en Coco Solo”* (*La Estrella de Panamá*, miércoles, 27 de octubre de 1937) que:

Congresista de E.U. anunció esto ayer Proyecto en ese sentido será presentado al reunirse el Congreso SE CONSTRUIRÁN MUCHAS VIVIENDAS. Especialmente para oficiales y barracas para los soldados. Este anuncio lo hizo el representante demócrata por Virginia, Norman V. Hamilton, a su paso por Cristóbal a bordo del transporte de guerra “Republic” en su tránsito para San Francisco. Hamilton es miembro del comité de asuntos navales del Congreso.

El miércoles 27 de octubre de 1937, *La Estrella de Panamá* (1937) publicó la declaración del representante estadounidense Hamilton que:

De esa suma se destinarán \$450,000 para residencia de oficiales en la base de submarinos; \$250,000 para barracas para miembros de tropa de la misma base; \$175,000 para residencias para oficiales menores quienes en su mayoría viven actualmente en esta ciudad por no tener donde alojarse en la base aérea de la flota en donde están estacionados. Además, se invertirán \$250,000 más en viviendas adicionales para alojar oficiales y miembros de tropa, y se gastarán \$150,000 en trabajos de expansión de otros edificios.

Examinemos en adelante, el comportamiento de los rubros agropecuarios, según segmentos productivos, es decir, en cuanto al primer segmento que corresponde a caña de azúcar; el segundo segmento a ganado bovino y tercer segmento a la actividad lechera. Los tres segmentos tienen un peso sobresaliente en la actividad socioeconómica del país, en ese periodo. En cada uno de ellos se exhibe información recuperada de libros, documentos y notas de los diarios.

## Caña de azúcar

Ya en la obra *El Libro Azul de Panamá*, con fecha de imprenta 1916-1917 (Scoullar), se mencionaba el desenvolvimiento de la industria del azúcar. Ya para esos años se habían estructurado los dos grandes ingenios azucareros: Santa Rosa y Ofelina. Ambos capitales individuales habían concluido su proceso de conformación de una gran explotación sembrada de caña de azúcar y la instalación en la provincia de Coclé de las factorías para transformarla en azúcar para el consumo. En 1911, los comerciantes que provenían de Curasao (familia Del Valle), fundaron el ingenio Santa Rosa, y en 1918 inicia operaciones formalmente el ingenio Ofelina, propiedad en ese momento de Rodolfo Chiari.

Para el año de 1926, cuando se brindaba un panorama sobre los establecimientos que procesaban industrialmente la azúcar, los autores del *Libro de Oro*, Mia Strasser de Saavedra y David Saavedra (1926, p. 45) escribieron:

Hay seis ingenios de azúcar en el país en plena producción; el más notable de ellos es “Ofelina”, situado en Aguadulce, propiedad del presidente Chiari, quien ha contribuido muy eficazmente a desarrollar esta industria, introduciendo nuevos métodos y nuevas variedades de caña, hasta el punto de haber establecido una industria con vida propia y porvenir brillante.

Desde 1916 la azúcar refinada local está protegida con un derecho de importación de B/0.05 por libra. La Ley n.º 69 sobre derechos de importación de 1934 lo elevó aproximadamente a B/0.068 por libra, lo que en kilo bruto para la azúcar en brutos o refinados fue fijada en B/0.15.

El informe del vicepresidente del banco norteamericano National City Bank of New York, George E. Roberts, titulado “Investigación económica de la República de Panamá”, publicado por la Imprenta Nacional en 1930. El llamado informe Roberts contiene acotaciones sobre el desarrollo de la industria azucarera, que conviene retener.

Para mitad de la década de 1920 el consumo anual había alcanzado los 100,000 quintales. Ya el informe tiene ante sí, la constitución de los dos grupos agroindustriales. Sobre el accionar de ellos el Informe Roberts anota: “*Los dos principales productores han tenido en la última zafra una producción como de 28,000 quintales cada uno, y el resto de los ingenios produjeron casi otro tanto en conjunto.*” Véase. Dato de 1927 (Roberts, 1930, p. 124).

Según este mismo Informe Roberts, ya para ese año, la producción no estaba dirigida exclusivamente al consumo al detal, había empresas gaseosas y de helados que demandaban gran cantidad de azúcar de caña procesada.

La Coca Cola Company, la Orange Crush Company, y otros fabricantes de Panamá que emplean azúcar en la elaboración de sus productos, están usando el artículo nativo y hay perspectivas de que se la consuma también, hasta cierto punto, en la Zona del Canal. (Informe Roberts, 125). Retener que este informe anotó atrás: Funcionan en la actualidad en la ciudad de Panamá cuatro plantas modernas para la elaboración de helados. El costo de -operaciones- en cada una de es las plantas es como de \$20,000 (Roberts, 1930, p. 109).

El informe también aborda el tema del apoyo que reciben los principales productores de caña para su procesamiento industrial. El control del aparato de estado es crucial para apuntalar el mayor crecimiento de estos ingenios azucareros y claro de otros negocios que se van instalando. No es casualidad que el propietario del ingenio Ofelina, Rodolfo Chiari Robles, haya ocupado el solio presidencial en el cuatrienio 1924–1928; precisamente dentro de los años que George E. Roberts, realiza el informe, el señor Chiari era el primer mandatario de la república. El informe acota:

El Gobierno ha demostrado interesarse en el fomento de la industria y ha cooperado a ello prestando sus tractores para el acondicionamiento del terreno y trayendo al país abonos, que vende a costo a los cultivadores”. (...) El primer lote de abonos que importó el gobierno fue de 2 toneladas en 1927, seguidas de 28 toneladas en 1928, y en 1929 se trajeron 200 toneladas (Robert,1930, pp. 125-126).

Aquí hay tres tipos de productores: **1).** los propietarios de plantaciones de caña; **2).** propietarios de plantaciones de caña con alambiques para producir principalmente alcohol y **3).** los agroindustriales, que instalan en locales acondicionados, maquinaria para extraer azúcar refinada y otras variedades, que se colocará en el mercado. Por ello, en *El Libro Azul de Panamá* se detallan los propietarios de fincas grandes que siembran la caña de azúcar. Tanto es así que, ya para la primera mitad de la década de 1910, encontramos un gran número de propietarios de parcelas de caña de azúcar, que bajo sistemas rudimentarios (trapiche), molían caña para el consumo de la familia campesina y la venta local.

Un ejemplo a lo anotado es el caso de Antonio Martínez Santamaría en su finca “El Canal” una estancia cerca de Concepción que “*con 20 hectáreas sembradas de caña y un buen trapiche*” (Scoullar [ed. comp.], *El Libro Azul*, p. 235). Véase en Parita, que la explotación de Santiago Bosch quien tiene “*una bien laborada finca con 150 hectáreas de terreno cultivadas con pasto artificial y caña. Tiene también la referida finca un hermoso trapiche de fuerza caballar, en donde se efectúa a su debido*



*tiempo moliendas de caña*” (Scoullar, p. 343).

Un poco más moderno son los trapiches movidos por fuerza hidráulica como el de Enrique Ledezma en su finca “La Esperanza” en Boquete (Scoullar, p. 224). También en Potrerillos (Chiriquí), donde Rafael Lassonde posee 30 has., sembrada de caña de azúcar y un trapiche movido por fuerza hidráulica (Scoullar, p. 245).

En el segundo segmento, encontramos: a los señores Guerra Hermanos, que poseen en Concepción, Chiriquí, una siembra caña y un alambique muy bien montado. (Scoullar, p. 225). Aquí hemos de ubicar la destilería de aguardiente del señor José Solís Pérez “que exporta a Panamá con la capacidad de destilar 16 garrafones que contiene cada uno 17 litros. Propietario de plantación de caña de azúcar para la destilería en la provincia de Los Santos” (Scoullar, [ed. comp.] p. 343). En este segmento hablamos de las plantaciones de caña del señor Ezequiel Urrutia Díaz, que sirven para elaborar la materia prima para una destilería” en el pueblo de Las Tablas (Los Santos) (Scoullar, p. 349).

En este mismo segmento, tenemos el tercer caso encontramos al oriundo de Galicia (España) señor José Varela, quien posee “un ingenio de azúcar y numerosas plantaciones de caña de azúcar en el distrito de Pesé en la provincia de Los Santos. Su ingenio “San Isidro”, establecido desde 1908 tiene una potencia de 100 caballos de fuerza y tiene una capacidad de 160 galones de azúcar blanca de primera calidad por cada 24 horas de trabajo” (Scoullar, p. 341).

En este segmento referenciado, está la agroindustria Azucarera Nacional (Ingenio Santa Rosa, (recuento histórico en <https://www.azunal.com/about-4>), allí se puede leer:

Don Moisés llegó a Panamá con sus hijos David Delvalle Henríquez y Arturo Delvalle Henríquez. Antes de 1911, Moisés Delvalle le compra a el General Federico Barrera, 35 acres (12.1 hectáreas aproximadamente) que se convirtieron en la base del Ingenio, que se inauguró en octubre de 1911. Contaba ese momento con 19 empleados.

En este segmento se encuentra también la Compañía Azucarera La Estrella (Calesa) Ofelina. Su fundador fue el ilustre patricio y estadista aguadulceño don Rodolfo Chiari Robles, quien a principios del siglo pasado adquirió la finca denominada El Corozo, y posteriormente compró al general Esteban Huertas las tierras que le pertenecieron a este luego de la separación de la Gran Colombia. Esta finca El Corozo comprendía una extensión de miles de hectáreas de llanuras y terrenos de albinas, y por su lado la finca del general Huertas localizada a las faldas del cerro Vigía,

era un conjunto menor de hectáreas de terrenos planos atravesados por quebradas.

En cuanto a la producción de este ingenio se lee en el portal del Grupo Calesa (<https://grupocalesa.com/nuestra-historia/>) que:

En la década del veinte la producción de azúcar era de más de treinta mil quintales anuales, en la del treinta alcanzó los cien mil quintales, y para la del cuarenta ya se obtenían doscientos mil quintales, mientras que colateralmente se realizaba a pequeña escala la actividad ganadera y la producción de alcohol.

### **Ganado bovino**

Iniciamos con cuatro citas que se referencian en El Libro de Oro de los autores Mia Strasser de Saavedra y David Saavedra (1926), sobre las regiones donde pasta el ganado vacuno, sus potencialidades y la estimación del hato nacional a mitad de la década del veinte. Apuntan los autores:

Las llanuras de Antón, Coclé, Chiriquí y Veraguas, donde los pastos naturales florecen todo el año, ofrecen amplio campo para el desarrollo de la industria ganadera bajo modernos sistemas y la introducción de mejoras en los pastos. Se calcula que hay 350,000 cabezas de ganado en el país, aunque no hay datos estadísticos precisos. El ganado nativo es pequeño, pero resistente al mal tiempo y a las estaciones (1926, p. 73).

Sin embargo, inmediatamente toman cuenta de los métodos arcaicos que se mantienen en los hatos y la progresiva introducción de un pie de cría extranjero con una genética ya probada, según Saavedra y Saavedra (1926, *id*):

Ninguna industria está más vinculada al crecimiento y el desarrollo del país que la ganadería; sin embargo, nada se ha hecho por mejorarla y el ganado se sigue criando de la misma manera y bajo los mismos métodos, que se emplearon trescientos años antes.

Como excepción debemos mencionar *“que algunos agricultores progresistas han introducido recientemente ganado extranjero de Holstein, Schlesswig, etc. y los resultados satisfactorios, seguramente estimularán la importación en mayor escala”* (Saavedra y Saavedra, p. 75).

El panorama que nos presentan los autores Saavedra y Saavedra (1926) que, en la obra reseñada, culminan con una estimación del número de

reses sacrificadas y el potencial mercado de los buques que transitan diariamente por el Canal:

Más de 2,000 cabezas de ganado se matan anualmente en la ciudad de Panamá solamente, sin contar con el consumo de Colón, la Zona del Canal y las demás provincias de la República, lo cual es bastante para mantener ocupadas todas las estancias de ganado del Istmo. Hay que agregar también las necesidades de los doce vapores que atraviesan diariamente el canal (Saavedra y Saavedra, 1926, p. 76).

A finales de la década del veinte del siglo XX, el informe sobre la situación económica de Panamá, preparado por el vicepresidente del National City Bank of New York, George Roberts, completa elementos introductorios, sobre la industria ganadera en el Istmo. Este Informe Roberts también insiste en las ventajas comparativas que tienen los ganaderos locales (ya diferenciados), frente a sus pares en Nueva Zelanda y Argentina. Veamos que:

El creciente número de naves que cruzan por el Canal constituyen un mercado importante para la carne de res de alta calidad y brindarán los medios de transportar a los mercados extranjeros cualquier exceso en la producción de ganados. La Zona del Canal debe ser el primer mercado que ha de asegurarse. Los criadores de Panamá deben controlarlo exclusivamente, ya que sus competidores, principalmente de Nueva Zelanda y la Argentina, se encuentran a larga distancia y tienen que vencer serias desventajas de fletes y gastos. (Roberts, 1930, pp. 87-88).

El mismo informe sobre la situación económica de Panamá, de George Roberts, nos propone una tipología de ganaderos, que devela el proceso de diferenciación social entre esos productores. Se trata de un rasgo esencial fenoménico sobre el cual partiremos. El informe señala la estructura actual de la industria ganadera puede producirse que involucra tres elementos (Roberts, 1930, p. 88-89):

1. El elemento rural que ocupa las tierras descubiertas y cerros de la vertiente Sur de la división Continental. Este elemento contribuye la mayor proporción a la cría de ganados, y esto es así en tal extensión que se dice que su ganado constituye la única riqueza que se distribuye libremente por todo el país.
2. El elemento más progresista de la población rural que vive en los pueblos y villas del interior y que es dueño de la mayor parte de las tierras adaptadas al pastoreo. Se dedican a la cría, pero producen

sólo una pequeña proporción de los ganados de ceba. Compran del elemento rural, mencionado en el punto n.º 1, su producción de animales flacos o de ceba) y lo acondicionan para el mercado en buenos potreros. Surten además la carne a los mercados públicos del interior, los que generalmente poseen o explotan bajo contrato.

3. Los matanceros en grande escala que controlan el expendio de carne en las ciudades de Panamá y Colón y abastecen de novillos gordos a la Zona del Canal. Estos matanceros toman el saldo del stock de novillos gordos en poder de este segundo grupo algunos miembros de este grupo n.º 3 se dedican también a la cría y ceba de ganados, e individualmente son los mayores criadores, pero tomando sus rebaños en conjunto no alcanzan al 15% del número total de cabezas de ganado que hay en el país ni, en su calidad de criadores, suministran más del 30% del total de animales que se sacrifican en Panamá, Colón y la Zona del Canal. Mantienen una organización llamada Ganadería Nacional, por medio de la cual regulan la matanza diaria y el movimiento de animales a los mercados de Panamá.

Sobre el primer tipo de productores, los autores Saavedra y Saavedra (1926) nos ofrecen varios ejemplos, en donde sobresalen las fincas ganaderas de Gerónimo Almillategui en Antón, provincia de Coclé. Se ubican las explotaciones ganaderas de Luis F. Cárdenas en Soná, provincia de Veraguas. Finalmente, la finca ganadera y caballar en Ocú, Herrera, propiedad de Jorge Juan Medrano.

En cuanto al segundo tipo, coloquemos dos ejemplos que reproducen los autores Saavedra y Saavedra (1926, pp. 220-221) que:

Los señores de José María y don Ramón de la Lastra, son hacendados progresistas y hábiles ganaderos que figuran en primera fila en la rica provincia de Chiriquí. Poseen varias haciendas y extensos hatos de ganado de razas finas, pues han introducido del exterior a gran costo buenos sementales." (...). Hacienda "El Porvenir" – admirable potrero de 674 hectáreas de yerba indiana, a poca distancia de David, capaz para contener 1,000 novillos de ceba.

El ejemplo es el señor Bernardo Conte, ubicado en Penonomé, provincia de Coclé (Scoullar, p. 311) quien señala que:

Las fincas de Don Bernardo llamadas «San Pedro», «El Prado» y «La Trinidad», cuya extensión es de cerca de 600 hectáreas están dedicadas por entero a la cría y engorde de ganado, para la cual su propietario les ha dotado de buenos pastos

artificiales, además de los pastos naturales.

Finalmente, en cuanto a los productores que se aglutinan en denominada sociedad de acciones cuyo nombre es Sociedad Ganadería Nacional. Ya desde 1933, el señor Francisco Arias Paredes, aparecía como presidente y tesorero de esa empresa (ver *El Panamá América*, viernes, julio 28, 1933). Cuatro años después una información periodística informa el proceso de reorganización de esa empresa de acciones. Reproducimos la nota del diario *El Panamá América* (1937):

(...) estuvieron presente en la sesión de reorganización celebrada el 2 del presente mes, las siguientes personas: Juan A. Carbone, poseedor de doscientos cincuenta acciones; Leoncio Félez, poseedor de una acción y representante de la compañía Espinosa, poseedora de doscientos diez acciones; Francisco Arias, poseedor de ciento ocho acciones y representante de María P. de Arias, poseedora de ciento ochenta y siete acciones; Juan de la Guardia, poseedor de ciento cincuenta y seis acciones y Rodolfo Arias, poseedor de treinta acciones. El señor Luis F. Estenoz, poseedor de cincuenta y ocho acciones, no estuvo presente. (...) la directiva quedó integrada así: presidente Francisco Arias; vicepresidente, Leoncio Félez; tesorero, Juan A. Carbone; secretario Guillermo Batalla." *El Panamá América*, lunes, abril 19, 1937.

El control accionario lo poseía Francisco Arias Paredes, con más del 50% de las acciones emitidas (1,000). El señor Juan Antonio Carbone (tesorero), había vendido al señor Antonio Anguizola 41 fincas en Chiriquí, a través de una transacción que alcanzó \$250,000. (*El Panamá América*, domingo, julio 14, 1935). Tanto la compañía Ganadera Nacional, como grandes ganaderos (Antonio Anguizola), dominan la ceiba (para lo cual disponen de pastos artificiales y pie de bovino importado) y la matanza de vacuno, echando por tierra la idea que se trata de una actividad que gravita alrededor de los cientos y cientos de ganaderos diseminados por toda la geografía nacional.

En la coyuntura 1936–1939, la Compañía Ganadera Nacional, S.A. y los grandes ganaderos del país luchan por mantener los contratos de abastecimiento de los comisariatos norteamericanos, que funcionan en la llamada Zona del Canal. Los novillos gordos de arriba de mil libras escasean. Una de las medidas para aumentar el ganado vacuno fue el aumento de los precios internos. El siguiente titular de *La Estrella de Panamá* (1938, jueves 20 de enero) que anuncia “Desde hoy sube el precio de la carne”, la que:

(...) será vendida al público a un precio que representa un aumento de dos y medio y cinco céntimos por libra. El filete seguirá

vendiéndose a B. 0.35 la libra, el resto de la carne generalmente considerada como fina será objeto del alza mencionada.” La Estrella de Panamá, jueves 20 de enero de 1938.

El propio presidente Juan Demóstenes Arosemena, en entrevista con un representante de la compañía Ganadera Nacional, S.A., preocupado por la pérdida del mercado zoneíta, declara estar dispuesto a permitir la libre importación de ganado gordo a nuestro país (*La Estrella de Panamá*, sábado, 18 de diciembre de 1937).

Ya para mayo de 1938, el presidente de la sociedad de acciones Ganadera Nacional, se desplaza a la vecina Colombia e introduce 400 cabezas de ganado gordo de ese país, con el objetivo de “remediar la escasez de carne que se ha sentido en el Istmo, en parte debido a la compra de 300 reses mensuales que hacen los comisariatos de la Zona del Canal a la compañía Ganadera Nacional” (*La Estrella de Panamá*, jueves 19 de mayo de 1938).

Se suceden delegaciones de ganaderos de Nicaragua y Curazao, quien, atraídos por la escasez de vacunos gordos en Panamá, ofrecen traerlos de esos países. Para la mitad de 1938, los comisariatos que administra la Panama Rail Road, diseña contratos para adquirir ganado panameño, a base de un año, es así como “la licitación sobre el particular se refiere a la compra de 4,200 novillos y 300 toros para ser entregados durante el año fiscal que comienza el 1º de julio de 1938 y termina el 30 de junio de 1939” (*La Estrella de Panamá*, viernes 10 de junio de 1938).

El propósito de expandir los contratos de tres meses a un año era, según esa entidad, ayudar a estabilizar la industria ganadera. Incluso la élite de ganaderos istmeños, reunidos en Aguadulce (provincia de Coclé), solicitan al gobierno de Arosemena, ser flexible con la importación del ganado en pie. Apareciendo con el título: “El Congreso ganadero da al gobierno voto de confianza para que siga tolerando la introducción de ganado al país”. Allí se exhortó a que los bancos locales, principalmente el Banco Nacional, apoye esa operación de importación con préstamos. Hay otros elementos en el registro que el lector puede valorar. Para lo antes señalado reproducimos del periódico *La Estrella de Panamá*, domingo 12 de junio de 1938:

Aguadulce, junio 11 – (...) se realizó un debate en el Congreso de ganaderos “en el cual participaron Antonio Anguizola, Bolívar Márquez, Lorenzo de Obaldía, Octavio Vallarino, Pedro López, Jacinto López y León, Marcos Robles, bajo la eficiente dirección del secretario de Educación y Agricultura, Lic. Aníbal Ríos, se constató de manera evidente, que en Panamá no existe suficiente ganado gordo para abastecer nuestro propio

mercado y el de la zona del Canal. Como medio para mantener el mercado de la Zona para el ganado panameño, fue aprobado unánimemente la siguiente proposición suscrita por el señor Pedro López: La Asamblea de Ganaderos reunida en la ciudad de Aguadulce, le ofrece al gobierno voto de confianza par que continúe la política de tolerancia en la introducción de ganado gordo macho necesario para abastecer el mercado de la República, con las restricciones que el interés y el provecho de la industria impone. (...) en la sesión de esta tarde el número de asistentes fue por lo menos el doble. De Chiriquí llegaron Antonio Anguizola, Joshua Piza, Lorenzo de Obaldía, Jované, Carlos Arturo Miró, Obaldía Franceschi y Juanelo Araúz. (...) En interesantísimo debate sostenido en la sesión mañana del Congreso de Ganaderos, entre el doctor Harmodio Arias y don Francisco Arias Paredes, se puso de manifiesto en forma que no admite la más leve duda, que el mercado de la Zona del Canal es para la industria ganadera panameña asunto de vida o muerte para ella y, por consiguiente, quedó evidenciado que está justificada cualquier política que tienda a conservar dicho mercado para los ganaderos panameños.

Contándose con la participación tanto de la Ganadera Nacional, S.A., y de los grandes ganaderos panameños, que fortalecen su presencia sobre las estructuras agrarias y con ello, su presencia en las correlaciones de fuerzas políticas en Panamá.

### **Actividad lechera**

En el *Libro azul de Panamá* (Scoullar, 1916–1917, p. 117) se mencionan algunos grandes propietarios de fincas lecheras. Es el caso de Ernesto Tisdell Lefevre, dueño de una estancia lechera denominada “*Santa Helena*”, situada en *Las Sabanas*, en las afueras de la ciudad de Panamá.

De acuerdo con los relatos recogidos por Scoullar, en la provincia de Chiriquí, aparecen, tanto la factoría lechera propiedad de Isidoro Álvarez, en cuyo relato testimonial identifica “donde pastan vacas de razas finas, para el ordeño” (Scoullar, p. 247). También la hacienda “*El Cabiero*” de 300 hectáreas, cuyo dueño es Nicolás Saval. En esa estancia se ubica una lechería, cuyos productos son llevados a David (Chiriquí), para su venta (p. 250).

Sobre el desenvolvimiento de la actividad lechera en Panamá, el *Informe Roberts*, nos ofrece una serie de anotaciones, cuando han transcurrido casi tres décadas desde el inicio del siglo XX. Detrás de esos hechos, se

puede observar el proceso de consolidación de un grupo minúsculo de propietarios, que llevan adelante las mejoras que empiezan con pastos mejorados, la genética del hato lechero y la introducción de tecnología e infraestructura para lograr un producto final con óptimos estándares para su consumo. Quedan invisibles los cientos de trabajadores asalariados, que se encargan de las faenas en los potreros, el cuidado sistemático de los animales y todas las tareas ligadas al ordeño y transporte de la leche.

En el *Informe Roberts* (1919, p. 108), puntualiza que:

El progreso alcanzado por la industria lechera se puede apreciar mejor por los siguientes datos estadísticos: en 1919, el número de vacas lecheras en las granjas que abastecían la ciudad de Panamá era de 985, en el 31 de diciembre de 1928, ascendían a 2,276. En 1919 el número de establecimientos que seguían métodos modernos en la alimentación y ordeña de sus animales era de 2 y hoy día llegan a 27.

En 1919 no existía la pasteurización de la leche, mientras que ahora toda la leche que se consume se pasteuriza y se expende en botellas sanitarias. En la actualidad 24 de las 27 granjas existentes pertenecen a una asociación central, que próximamente inaugurará una planta a un costo de \$50,000 para el tratamiento de la leche. El total del abasto mensual de leche en la ciudad de Panamá en 1919 era de 8,280 galones, y a fines de 1928 era de 33,240 galones, El precio de la leche en 1919 era de 35 a 40 centavos el medio galón, hoy día es de 17 1/2 a 20 centavos.



En la tabla 1, se detallan según la Ley de aranceles de 1934 de la República de Panamá, sobre la protección de la producción local, con los impuestos de introducción.

**Tabla 1**

**Grupo 13. Rubro leche. Panamá, 1934.**

<b>Detalle del oproducto leche y medida</b>	<b>Valor monetario</b>
Leche condensada sin desnatar K.B.	0.04
Leche condensada desnatada K.B.	0.15
Leche crema, evaporada con o sin dulce, sin desnatar mientras se mantenga a B. 2.60 F.O.B. por caja K.B.	0.6
Leche crema, evaporada con o sin dulce, desnatada K.B.	0.15
Leche en polvo desnatada o descremada, helados K.B.	0.05
Leche en polvo con crema, como la Klim y semejantes K.B.	0.15

Fuente: Ley # 69 de 1934 sobre aranceles y derechos de importación.

Entre 1936–1939, los más grandes productores de leche pugnan por continuar modernizando la actividad. Hay que registrar para ese periodo la instalación de la transnacional suiza, Nestlé, quien construye y opera una planta para producir leche condensada y evaporada desde Natá, en la provincia de Coclé. El nombre de esta subsidiaria en Panamá es Compañía Panameña de Productos Lácteos, S.A.

Con respecto a la modernización y en medio de la instalación de la compañía Nestlé, los principales ganaderos reunidos en el Congreso Ganadero, realizado en Aguadulce (Coclé), en 1938, formulan recomendaciones. De ellas, interesa resaltar “la libre importación de vacas lecheras”. Recuperemos una parte de la nota periodística en *La Estrella de Panamá* (1938, lunes 13 de junio):

(...) Al discutirse el problema lechero, planteado con motivo de las próximas actividades industriales de la Compañía Panameña de Productos Lácteos S. A. fue visiblemente notoria y distinguida la patriótica actitud asumida por los señores don Alcibíades Arosemena y don Sebastián Méndez V., conocidos propietarios de vacas lecheras, al proponer se recomendara al Gobierno que permitiera la libre introducción de vacas lecheras escogidas como el medio más expedito para lograr en el país una capacidad productiva de leche suficiente para las demandas del mercado que la empresa mencionada ofrecerá a dicho producto dentro de poco.

Los diarios locales reportan el tema de la instalación de la empresa suiza. La firma del contrato con el Estado panameño a finales de enero de 1937. El registro acota en *El Panamá América* (1937, domingo 24):

Se comprará la leche al precio fijo de cuatro centésimos de balboa. El 25% del capital podrá ser suscrito por panameños. No se subirá el precio de la lata de leche condensada y evaporada. Varias otras estipulaciones de importancia para los interioranos.

Un poco más de la mitad de 1938, ya la empresa Nestlé inicia operaciones. Prueba de lo referenciado aparece el lunes 13 de junio en *La Estrella de Panamá* con el titular "La Nestlé inicio sus actividades ayer en Natá y compró tres mil litros de leche" (*La Estrella de Panamá*, 1938, jueves 28 de julio) escribe:

Sebastián Méndez suministró 700 litros él solo. Se abriga esperanzas que dentro de tres meses se puedan obtener 10,000 litros.

(...) Don Juan Vau, vicepresidente de la empresa mencionada y jefe general de los negocios de la Nestlé en Panamá.

(...) La Compañía Panameña de Alimentos Lácteos, S.A. ha invertido en la construcción de la fábrica aludida, incluyendo terrenos, maquinaria e instalación de estas hasta la suma de B/. 300,000. La dicha fábrica funciona con una planilla de 60 empleados, de los cuales solo seis son extranjeros, el resto, o sea 54, son todos panameños. Esta planilla representa un desembolso para la compañía de B/.2,000 mensuales, sin contar los empleados de la organización comercial, que ascienden a 25, los que representan un desembolso de sueldos de una suma no menor de B/.2,500 mensuales. Las lecherías se encuentran ubicadas entre Monagrillo y Antón.

Como se aprecia, se consigan la inversión de la planta (edificaciones, maquinaria, terrenos), la planilla inicial de trabajadores, de los cuales el noventa por ciento aproximadamente (90%), son panameños; el monto mensual de los salarios pagados a los empleados directos, como a los que se desempeñan en la organización comercial. La localización de las lecherías que proveen a esta empresa: entre Monagrillo y Antón. Salta a la vista, que, en esa primera compra, las lecherías de Sebastián Méndez Victoria aportan un poco más del veintitrés por ciento (23.2%) del total.

En el arco temporal que examinamos (1936-1939), acontece una disputa comercial entre las lecherías que abastecen principalmente la ciudad de Panamá: los principales protagonistas: la central de lecherías y algunos

grandes productores de leche tomados individualmente, algunos de ellos que pertenecían a la primera empresa. Los principales productores de leche de la ciudad quedan develados en el registro que informa a quién vende el señor J. Anzola, alimentos para vacas lecheras, publicado por *La Estrella de Panamá* (1937, miércoles, 8 de diciembre):

(...) El señor Anzola, comerciante bien conocido y acreditado de la plaza, se ocupa de la preparación de alimento especial para vacas lechera, siendo actualmente el abastecedor de ese artículo al grupo de los principales productores de leche de esta ciudad: Alcibíades Arosemena, Alejandro de la Guardia, la familia Lefevre, Pedro Ameglio, etc. En la fabricación de este alimento se usan las siguientes materias primas de producción nacional, afrecho de arroz, copra de coco, sangre de ganado, maíz molido, mezclado con afrecho de trigo y avena molida.

Bajo el titular de *La Estrella de Panamá*, “Vuelve el precio de doce centésimos y medio de balboa la botella de leche”, podemos valorar apenas unos elementos de la disputa comercial entre las empresas central de lecherías y la fábrica que encabeza Pedro Ameglio, aspecto este que es explicitado por el periódico *La Estrella de Panamá*, tanto es así que la controversia comercial que enfrenta a la central de lecherías y la firma Ameglio & Petrocelli, se prolonga hasta mayo de 1939 (*La Estrella de Panamá*, 24 de mayo de 1939):

Es consecuencia inmediata de la salida de dos de los mayores accionistas de la Central. Además del aumento del precio de venta del artículo, ha habido cambios en el personal que administra la Central y dependencias. Con motivo de la salida de dos de sus más grandes accionistas y suministradores de leche: los señores Alcibíades Arosemena y Alejandro de la Guardia, la Central de Lecherías se ha visto precisada a aumentar el precio del artículo a doce centésimos y medio la botella, en lugar de los diez centésimos y a cambiar el personal que administraba la fábrica. Los señores Arosemena y De La Guardia que dejaron la Central, suministraran ahora leche a la fábrica que posee la firma [Ameglio], compuesta también por ex accionistas de la Central. (...) no solo aumentó el precio del artículo en la mencionada empresa, sino también en la de Ameglio que lo subió desde el miércoles, es decir dos días antes que la Central. (...) En lugar del señor Nicola Colucci actuarán como gerente de la Central de Lecherías, en virtud de los cambios acordados, el señor Temístocles Díaz, uno de los más importantes accionistas. Como directores siguen entre otros, los señores Enrique Linares y Anastasio Ruiz N.

## Notas sobre los salarios

La producción en general de los rubros reseñados es una soberana abstracción. Ya en este momento el proceso de separación del productor directo de sus condiciones de producción se ha cristalizado. Dicho por Karl Marx así:

Ya tienen corporeidad los grandes productores y los productores directos que han sido expropiados. La pregunta ha sido formulada: ¿de dónde proviene ese hecho peregrino de que en el mercado nos encontramos con un grupo de compradores que poseen tierras, maquinaria, materia primas y medios de vida, cosas todas que, fuera de la tierra virgen, son otros tantos productos del trabajo, y, de otro lado, un grupo de vendedores que no tienen nada que vender más que su fuerza de trabajo, sus brazos laboriosos y sus cerebros? (Marx, 2019, p. 55).

Partimos con la estimación sobre el monto de salario pagado a los trabajadores del campo, realizado por los autores Saavedra y Saavedra en su *Libro de oro* (1926) quienes describen que “la escala de salario que se paga a los jornaleros varía entre 15 a 25 dólares por mes con alimentación, que consiste principalmente en arroz, maíz, porotos y carne, todo lo cual se produce en el país” (Saavedra y Saavedra, 1926, p. 14). Más adelante, estos autores antes referenciados calculan que el jornal de un trabajador en labores de ganadería por mes = \$ 50.00 o sea aproximadamente \$ 2.08 por día (p. 15). Y, agregan los mencionados autores con respecto a los salarios de los jornaleros en una cría de gallinas anotan, que: “*Con la asistencia de 3 jornaleros nativos, un criador puede mantener hasta 2,000 gallinas ponedoras. Los jornaleros tendrán salario de \$ 15 a \$ 20 por mes, incluyendo comida*” Saavedra, y Saavedra (1926, p. 106). En todos estos casos, el salario presenta un componente monetario y otro parte pagado en productos alimenticios, todos ellos de producción nacional. Pero en fin de cuentas, trabajadores libres, que reciben salario y especies como pago a su mercancía fuerza de trabajo.

## Conflictos

En esta sección, recogemos tres conflictos, algunos incubados previamente, que dan muestra de un proceso de acaparamiento de la tierra, que no se detiene. Se incluye el litigio en Garachiné (Darién), las denuncias de monopolización de la tierra en los casos de Carlos Berguido y Enrique Halphen & Cía.

### 1. Garachiné (Darién)

Los antecedentes del problema lo constituyen el establecimiento de la compañía extranjera “Daríen Estates Co., quien era dueña de uno de

los más grandes latifundios del país con un área de 149,176 hectáreas” (Forde, 2007, p. 237). De esta finca, Teodoro Méndez (2004, p. 238) nos acota que:

Dicha finca ocupaba los valles de los ríos Sambú y Taimatí, casi toda la ensenada de Garachiné y la tercera parte del litoral del Pacífico panameño comprendido entre la Punta Garachiné y la frontera colombiana y un área equivalente a la décima parte de la provincia darienita y un poco, bastante, más grande que la mitad de la provincia de Herrera.

Sobre esta propiedad que había adquirido Sylvanus M. Pearman, según consta en la “escritura pública n.º 283 de 2 de junio de 1911”; la compra fue a los señores Rodolfo y Enrique Bermúdez y Julia Bermúdez de Alemán (Méndez, 2004, p. 239). Esta propiedad en mención:

Tenía un administrador en Garachiné y dos subadministradores, dependiente de este: uno en Sambú y otro en Taimatí. Eran ellos quienes daban permisos para las labranzas, para extraer productos del bosque, para proveerse de materiales para las viviendas y para llevar los productos de sus rozas a vender a la capital. Pero la tagua, el níspero y las maderas se vendían a los administradores, en Darién.

Sobre los administradores, Méndez anota que “Vicente Melo Oliver fue por muchos años Administrador de los terrenos de Garachiné” (...) El Administrador General o copropietario era Arturo Müller” (Méndez; 2004, p. 239). A ello, Teodoro Méndez nos sigue reiterando en las anotaciones de su obra *El Darién, imagen y proyecciones*, que había “tres clases de colonos: los que se proveían de permisos; los que lo solicitaban y eran negados y los que, no reconociendo los derechos de la compañía, trabajaban sin permisos” (Méndez, 2004, p. 240). Estos últimos sufrían persecuciones, carcelazos y expulsión de esos lugares por los corregidores al servicio de los propietarios de ese latifundio.

A finales de 1936, bajo la Administración de J. D. Arosemena, se realizan negociaciones con la Sociedad *The Darien Estates Inc.*, para la venta de 3,000 hectáreas de terreno, que permitiera legalizar la ocupación y explotaciones de ese globo de terreno, por los labriegos de Garachiné. Presentamos la siguiente resolución emitida por el presidente Arosemena. El presidente de la República, en uso de sus facultades legales, y Considerando: Que el gobierno ha venido haciendo gestiones con la sociedad *The Darien Estates Inc.*, para la adquisición de un lote de terreno de 3,000 hectáreas, comprendido entre los ríos Riaz y San Miguel, en el corregimiento de Garachiné, en la provincia de Darién; Que dicha sociedad ha aceptado hacer la venta de acuerdo en todo con los precios

y condiciones de pago indicadas por el Gobierno; Que precisa hacer la localización, mediación y parcelación del lote dicho a fin de que se extienda la escritura de traspaso del dominio a la Nación.

*Decreta:*

Art. 1º - Nombrase al agrimensor Rogelio Vásquez para que proceda a la localización, mediación y parcelación del globo de terreno mencionado con la asignación mensual de B/ 200.00 (doscientos balboas) mensuales (sic).

Art. 2º. Los gastos que ocasionen los trabajos que ordena el presente Decreto se imputarán al capítulo XV, artículo 467 del Presupuesto de Gastos de la actual vigencia. (El Panamá América, martes 1 de diciembre de 1936).

## 2. La demanda contra Carlos Berguido en Capira (Panamá)

Ante la Administración General de Tierras, vecinos de localidades que pertenecen al distrito de Capira, denuncian el propietario ciudadano y con trayectoria política, Carlos Berguido, por acaparamiento de tierras. La nota periodística de *La Estrella de Panamá* (1938, miércoles 11 de mayo de 1938) y que se explica a continuación:

(...) En efecto, número plural de vecinos de Capira suscriben dicha denuncia, que hacen consistir en el hecho de que el señor Berguido mantiene bajo cerca un globo de terreno más o menos de 1,000 hectáreas, cerca del corregimiento de “*Potreros*” conocido con el nombre de “*La Esperanza*”, terreno que no figura en el Castrato de la propiedad ni en calidad de titulado ni en arrendamiento. Por consiguiente, el señor Berguido no paga por él ningún impuesto al Estado y, sin embargo, lo mantiene, como queda dicho, bajo cerca, impidiendo sea explotado por tantos agricultores pobres que necesitan tierras para sus labranzas.

Transcurrido unos días, el periódico *La Estrella de Panamá*, recoge las acciones legales que, a través de su apoderado, el señor Berguido niega la denuncia como acaparador de tierras, realizada en su contra. Veamos un extracto de dicha acción, donde exhibe la escritura pública que fundamenta la propiedad de una finca cuya extensión alcanza las 285 hectáreas:

(...) su apoderado Luis Berguido(...), presentó una escritura pública que acredita a este señor como propietario de una finca en Capira de una extensión superficial de 285 hectáreas; presentó también el señor Berguido un recibo expedido por la

Sección de Ingresos en que consta haber pagado el impuesto de inmueble correspondiente a dicha finca en Capira.

Debajo de la noticia antes citada, aparece el nombre del Señor Horacio Moreno y A. como jefe de la oficina de Administración de Tierras (La Estrella de Panamá, sábado 14 de mayo de 1938).

**3. Vecinos de Bugaba (Chiriquí), acusan a Enrique Halphen & Cía., como acaparadores de tierra, en esa jurisdicción. Con un título donde se sostiene que no hay fundamento para dicho cargo, *La Estrella de Panamá* (1938, miércoles, 24 de agosto):**

El Administrador General de Tierras y Bosques, señor Horacio Moreno expidió una resolución donde considera que ese cargo, carece de fundamento. Los demandantes: Eduardo Morrison, Carlos Morrison, Justino Espinos, Nicolás Espinosa y otros, con residencia en el lugar denominado [Gariché]. El señor Halphen se presentó al despacho con la justificación legal; entre otras que compró al señor Alcibíades Gutiérrez, quien lo obtuvo de la sucesión de Denham. (...) presentada la escritura número 788 de fecha 2 de octubre de 1933 expedida en la Notaría Primera de este Circuito por lo cual la firma Enrique Halphen y Co. forma una sola finca con varias de propiedad de la compañía que representa, situadas todas en la provincia de Chiriquí que dan una superficie de 3,278 hectáreas. (...).

En estos dos últimos casos, la jurisprudencia sobre tierras santifica, el acaparamiento de tierras en perjuicio de los campesinos.

## **Conclusiones**

Lo que aparece es la producción, tanto de caña de azúcar, bovinos y leche. Pero los tres rubros dan cuenta de un proceso de diferenciación social de los productores. Los capitales individuales (nacionales y extranjeros) concentrados en un número minúsculo de propietarios, comandan la producción, sin embargo, es necesario para su funcionamiento fuerza de trabajo libre. Con los escasos documentos y registros periodísticos, podemos apenas constatar las condiciones precarias con que se remunera esos trabajadores. El conjunto de su aporte a la producción social es apropiado por los que dominan las condiciones de producción, incluso haciendo suyo el consumo de esos asalariados.

La coyuntura 1936–1939, se caracteriza por un frenesí incesante de la actividad económica, lo que significa posibilidades de nuevas inversiones para empresarios nacionales y extranjeros; pero también pese a las condiciones paupérrimas de los trabajadores, la falta de empleos no es

elemento que define el periodo.

Los que se colocan al frente en la producción de esos rubros, siempre cuenta con el apoyo del aparato de estado para profundizar y expandir sus negocios. Entiéndase tanto subvenciones fiscales para maquinarias, abonos; como disposiciones jurídicas que legalizan los procesos de despojo de tierras, hasta aranceles que protegen a los que liderizan esas inversiones.

El capital extranjero que sobresale en el caso de la leche (personificado con la inversión directa de la transnacional Nestlé), pero que también toma presencia con la dotación de todo tipo de maquinaria en el caso de la caña de azúcar y la producción bovina; impulsa la profundización y extensión de las relaciones asalariadas, hace suyo todo este proceso de diferenciación social de los productores. Finalmente, no dejar de lado, lo postulado por la empresa Quick Exchange, ocupada en negocios de fincas raíces, compra y venta de estas y en la adquisición de terrenos nacionales para sus clientes. En su perfil de presentación decía en 1915: "Como este país está bajo la protección de Estados Unidos de América, los títulos de propiedad y las hipotecas son aquí perfectamente seguros". Más claro no es posible.



## Bibliografía

- Arrizabalo Montoro, X. (2013). *Capitalismo y Economía mundial. Bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del siglo XXI*. Instituto Marxista de Economía en coedición con la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS) y Universidad de Concepción-Chile. Madrid.
- Castillero Calvo, A. (2006). *Sociedad, economía y cultura material, historia urbana de Panamá La Vieja*. Panamá: Imprenta Alloni,
- Chevalier, F. (2013). *La formación de los latifundios en México. Hacienda y sociedad en los siglos XVI, XVII y XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dávila P., G. (Dirección, diseño y edición), Cannata, S. (Coordinación y Entrevistas) y Vélez, P. (Producción Ejecutiva) (2002). *Grandes Familias de Panamá*. Panamá: TV Time Entertainment Group. Volumen I.
- Dussel, E. (1991). *La Producción teórica de Marx. Un comentario a los Grundrisse*. México: Siglo XXI.
- Feyerabend, P. (1986). *Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*. Madrid: Tecnos.
- Forde P., R.E. (2006). *Las Mercedes de Garachiné. Darién. Historia, cultura y folclore*. Panamá: Centro de impresión educativa. Ministerio de Educación. Panamá.
- Gandásegui (h), M. (1974). *La concentración del poder económico en Panamá. Panamá, dependencia y liberación*. San José-Costa Rica. EDUCA.
- Góngora M., N. y Quintero, A.I. (2021). *Formación social y lucha obrera y popular en Panamá (1932 – 1936)*. Panamá: Imprenta Universitaria.
- Hughes, W. y Quintero, A.I. (1986). *¿Quiénes son los dueños de Panamá?* Panamá: CEASPA.
- Marx, K. (2019). *Salario, precio y ganancia*. España: Editorial Verbum.
- Méndez, T. (2004). *El Darién, imagen y proyecciones*. Panamá: Editorial Mariano Arosemena. Instituto Nacional de Cultura (INAC).
- Molina, M.J. (2014). *Chiriquí en sus fronteras de producción*. Panamá: Impresos Modernos, S.A.
- Pizzurno, P. y Araúz, C.A. (1996). *Estudios sobre el Panamá Republicano*

(1903–1989). Panamá: Manfer, S.A.

Quintero, A.I. (2021). *¿Quiénes son los dueños de la tierra en Panamá?* Segunda edición. Panamá: Imprenta Universitaria.

Roberts, G.E. (2006). *Investigación económica de la República de Panamá*. Managua-Nicaragua: Fundación Uno.

Saavedra, M.S. de y Saavedra, D. (1926). *El libro de oro*. Panamá: Imprenta Nacional.

Sánchez, J.E. (1991). *Espacio, economía y sociedad*. Barcelona: Siglo XXI.

Scoullar, W.T. (1916-1917). *The blue book of Panama*. Panamá: The Latin America Publicity Bureau Inc. Imprenta Nacional. (Scoullar [ed. comp.]. *El Libro Azul de Panamá*).

## Diarios

El Panamá América. (1937a). “Cerca de 3,000 soldados irán en maniobras”. Publicado por *El Panamá América*, viernes 29 de enero de 1937.

El Panamá América. (1937b). “Lo harán en los dos sectores del canal de Panamá”. Publicado por *El Panamá América*, viernes 27 de octubre de 1937. Panamá.

# LA DINÁMICA DEL ESPACIO URBANO EN PANAMÁ. VARIABILIDAD, CRECIMIENTO O DESARROLLO CAUSAS Y CONSECUENCIAS<sup>2</sup>

**Mario Julio de León Q.**

Universidad de Panamá. Panamá

[jsalazardeleon@yahoo.com](mailto:jsalazardeleon@yahoo.com)

<https://0000-0002-9933-550X>

## Resumen

La presentación de la dinámica del espacio urbano en Panamá, se inicia con una caracterización geográfica del país y el dar a conocer las obras que a través del tiempo se han realizado y además traen como consecuencia importantes migraciones. Se destaca, por lo tanto, la movilidad demográfica en distintas direcciones e intensidades, y aquellas procedentes de diversos países. Se pone de relieve la concentración de la población y de las actividades económicas y la centralización del poder de decisiones que presenta el área metropolitana y la Ciudad de Panamá, en particular, como centro de atracción por su función de ciudad de tránsito y su gran desarrollo económico. Los centros urbanos en sus orígenes eran el resultado de una planificación, posteriormente su crecimiento ha sido desordenado sin planificación u ordenamiento en el uso del suelo. Otro aspecto es el surgimiento de asentamientos espontáneos, ligados a dificultades sociales y económicas, son los bolsones de pobreza.

Consideramos importante presentar el crecimiento urbano en Panamá en cinco etapas desarrolladas a lo largo de los siglos XX y XXI (2022). Para este trabajo hemos investigado los documentos que estudian el tema en distintos períodos. En consecuencia, presentamos los estudios urbanos denominados: Plan, Planes Maestros, Plan de Desarrollo y otros análisis efectuados por instituciones y por profesionales estudiosos del medio urbano. Igualmente se destaca la gestión del desarrollo urbano en Panamá, y sus características. Se presentan los aspectos vinculados a la pobreza urbana y los problemas que afectan a los centros urbanos, presentando distintas dimensiones en base al desarrollo de estos. En gran medida, el crecimiento desordenado y fragmentado de las ciudades, obedece en general, a la ausencia y a la no aplicación de la planificación del espacio urbano.

---

2. Recibido 15/11/22 - Aprobado 20/1/23

**Palabras clave:** gentrificación urbana, ruralización de la pobreza, zonificación urbana, movilidad urbana, urbanización de la pobreza.

## **Abstract**

The dissertation on “the dynamics of the Panamanian Urban Space”, starts with the geographic characterization of the country and by accounting the works that have been done through time. It highlights the demographic mobility in different directions and densities, and those that came from different countries. It outstands the consolidation and centralizations shown by the metropolitan area and particularly, Panama City, as the center of attraction, due to its function as a transit city and its great economic development is highlighted. Originally, the urban centers were the result of planning, but later their growth has been disorderly without land use planning or management.

Another aspect is the sprout of spontaneous settlements, tied up to social and economic difficulties, the so-called pockets of poverty. We consider that it is important to present the urban growth in Panama in five stages developed throughout two centuries, XX and XXI (2022). For the present document I have documented the information that studied the theme in various periods of time. Therefore we present the urban studies called: Plan, Master Plans, Development Plan and other analyses performed by institutions and distinguished professionals of the urban environment. Likewise the Panamanian urban development, and its characteristics are outlined. Issues related to aspects related to the urban poverty and the problems that affect urban centers are presented with different dimensions, based on their development.

Mostly the disorderly and fragmented increased of the cities, obeys generally, to the lack and no implementation of a planning of the urban space.

**Keywords:** urban gentrification, ruralization of poverty, urban zoning, urban mobility, urbanization of poverty.

## **Introducción**

El crecimiento de los centros urbanos en el país, si bien han sido una consecuencia en gran parte de la movilidad poblacional, ya se al interior de las provincias dirigidas hacia su capital, también se han dirigido en gran medida y tradicionalmente, hacia la capital del país, debido al mayor desarrollo social, económico y político que presenta. Ha jugado

un papel importante la función de tránsito y multimodal. Ella presenta tradicionalmente, la mayor generación de empleos, comercios, empresas, industrias, servicios y sobre todo es sede del Gobierno central.

El crecimiento de la mancha urbana no ha sido encausado en forma ordenada, en base a una planificación del espacio y a un ordenamiento en cuanto a los usos del suelo. Sin embargo, se han llevado a cabo a través de los años distintos estudios acerca del desarrollo de los centros urbanos, con una proyección a mediano y a largo plazo (10 y 20 años). A la gran mayoría no se les dio el seguimiento adecuado y la expansión de la mancha urbana ha respondido a la disponibilidad de la tierra y al sector inmobiliario.

No se puede estudiar el desarrollo de las ciudades, sean estas medianas como las capitales de provincias o grandes como Colón y Panamá, sin considerar el fenómeno de la movilidad poblacional. Esto influye en la expansión horizontal de la mancha urbana y en el crecimiento vertical en el caso de la ciudad capital. Lo anterior tiene sus consecuencias en el alza del precio de la tierra, de los materiales de construcción, infraestructuras del agua, electricidad, red vial, escuelas, salud y transporte, al igual que en calidad de vida y en el bienestar social.

El crecimiento urbano desordenado también se puede observar en la provincia de Panamá Oeste, en particular en Arraiján y en La Chorrera. En esta región, la movilidad poblacional se produjo desde el interior del país (Azúero, Veraguas y Chiriquí) hacia esta región (rural-urbana). También se registró la movilidad desde la ciudad de Panamá (urbano-urbano).

Lo que ha desempeñado un factor importante, ha sido la accesibilidad. La red vial nacional está constituida por la carretera Interamericana, que es la columna vertebral del país, desarrollada de este a oeste y su ramal principal que es la carretera nacional en Azúero. Todas las ciudades están vinculadas a la red vial. En el caso de la ciudad de Colón, como esta es la ciudad terminal en el eje transistmico (Panamá-Colón), es la región de tránsito, *hub* portuario, aéreo, logístico, es la posición geográfica que le da valor al territorio nacional en su conectividad.

El crecimiento urbano mayor se produce en el eje transistmico Panamá-Colón, Panamá Oeste y Panamá Este. Sí bien, el país durante el periodo de 2000 a 2015, el crecimiento alcanzó el 11%, ello comenzó a descender hasta llegar finales del año 2019. Durante los años 2020 y 2021, cuando se produce el COVID-19, todas las actividades igual que la población, permanecieron encerradas hasta 2022, cuando, la economía comienza a recuperarse, vislumbrándose un crecimiento del 4% para 2023 (Banco Mundial). Todas actividades se ven afectadas a saber la construcción la cual tenía una participación muy importante en el crecimiento urbano. Las

ciudades se vieron fuertemente afectadas en lo social, económicamente, en la salud y la educación, que pasó a ser virtual con grandes diferencias en su accesibilidad. Los empleos pasaron a ser trabajos en casa. En la actualidad, los centros urbanos continúan con los mismos problemas (2022): el desempleo (11%), el desarrollo del sector informal (50%), el precarismo (asentamientos informales/espontáneos), crecimiento urbano en áreas semiurbanas, contaminación, congestión vial, aguas servidas y ruidos.

El presente estudio abarca los documentos que a lo largo del siglo XX y en lo que va del siglo XXI, se han ocupado, en gran medida, del estudio de los aspectos urbanos del país. El desarrollo del país, lo presento en etapas o periodos que se extienden hasta el presente ello en base a aspectos sobresalientes. En el análisis urbano, hemos considerado importante incluir las instituciones que tienen que ver con la gestión del desarrollo urbano y su problemática. Al final, consideramos necesario presentar una lista de los problemas más importantes que están afectando a las ciudades, y en consecuencia a su población. Por lo tanto, es necesario tomar medidas encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Es importante el considerar que en la visión de la capital del país, se presentan tres caras de la ciudad: el área revertida, todavía no totalmente integrada al espacio urbano; el paisaje urbano dominado por los rascacielos, y la ciudad tradicional con los barrios de pobreza y degradados. Lo rural pierde población y lo urbano aumenta. Además, la población disminuye en los barrios centrales de la ciudad de Panamá y aumenta hacia su periferia y Panamá Oeste.

## **Metodología**

Para el estudio del fenómeno urbano en su dinámica y en su evolución, me he basado en primera instancia, en los documentos elaborados por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE-1973) elaborados en la década de los años 70 y 80. Con anterioridad se destacan los estudios de asesorías y de consultorías realizados por el Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR-1944), el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU-1958), el Ministerio de Vivienda (MIVI-1973) y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT-1990). Posterior a dichas fechas, están las publicaciones de investigaciones acerca de lo urbano realizadas en diferentes países y plasmadas en diversas publicaciones.

Se utilizaron algunos estudios llevados a cabo por mi persona y publicados en Panamá y en otros países (Alemania, Guatemala y Costa Rica). En el primer caso, está la revista *Tierra y Hombre* del Departamento

de Geografía, de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá. También están las consultas efectuadas a los planes maestros y al *Atlas Geográfico Nacional de Panamá*. Lo anterior, nos llevó a determinar las causas y consecuencias del fenómeno urbano y el rol institucional en el ámbito urbano.

### **Características físicas del espacio territorial**

El territorio nacional presenta poca extensión en relación con otros países de la región (75,517 km<sup>2</sup>). Sin embargo, presenta un mar territorial con una gran amplitud (319,823.8 km<sup>2</sup>), a longitud de las costas son importantes, en el Pacífico es de 1,700.6 km y de 1,287.7 km en el Caribe. También es importante considerar la existencia de 1,023 islas, islotes y cayos en el Caribe (281.8 km<sup>2</sup>) y de 495 en el Pacífico (1,207.8 km<sup>2</sup>).

En el caso de Panamá, su posición geográfica estratégica y favorable a las comunicaciones, la han caracterizado como un territorio de gran conectividad tanto aérea, como marítima, terrestre y logística. Su posición geográfica es ventajosa, Panamá presenta una posición matemática que la ubica en las bajas latitudes en el hemisferio norte, en la Zona Intertropical, entre los 7° 12' 07.8" norte y 9° 38' 46.2" norte (Instituto Geográfico Nacional, 2016, p. 1).

En consecuencia, el territorio nacional se localiza en la zona Intertropical con el predominio de un clima con temperaturas generalmente altas y con un régimen lluvioso superior a los 2,000 mm anuales (Ami-Clima Tropical de Sabanas). Se localiza en el hemisferio occidental a los 77° 09' 24" y a los 83° 03' 07" de longitud oeste.

Desde el punto de vista regional, presenta una posición central con fácil acceso al mar Caribe y al océano Pacífico. Presenta una estrechez territorial siendo su desarrollo en sentido de los paralelos del oeste a este. El desarrollo de importantes proyectos dio lugar a una gran inmigración procedente de diversos lugares: Asia, Europa y América Latina. Esto se produjo en primera instancia, con la construcción del Ferrocarril Transístmico (1880-1885), del Canal de Panamá (1903-1914), el desarrollo de la Zona Libre de Colón (1950), la ampliación del Canal de Panamá (2000) la carretera Interamericana, aeropuertos, puertos marítimos y recientemente el desarrollo de actividades de logísticas (parques de logísticas).

La movilidad de la población presenta diversas direcciones. En primer lugar, a nivel interno del país, el flujo es tipo rural-urbano, rural-rural, urbano-rural y urbano-urbano. También se registra a lo interno de las provincias y de estas hacia la ciudad de Panamá, cómo el espacio rural pierde población y el urbano aumenta su población, en las últimas décadas su población ha

disminuido en los barrios centrales como San Felipe, Marañón, Santa Ana, Calidonia y Bella Vista, y aumenta hacia las afueras de la ciudad (periferia) como Juan Díaz, Tocumen, Pedregal, Panamá Norte, y en particular, hacia Panamá Oeste. En las últimas décadas se ha venido registrando un flujo procedente de diversos países: República Dominicana, Nicaragua, El Salvador, Colombia, Venezuela y de países europeos. Esta movilidad poblacional se ve afectada por la pandemia del COVID-19, registrándose una emigración de nicaragüenses hacia su país de origen por la pérdida de sus empleos.

Otro fenómeno registrado en los últimos años (2019-2023) ha sido la migración a través del Istmo de Panamá con dirección hacia Estados Unidos de Norteamérica. Algunos por razones económicas, otros por razones políticas y sociales. Entre ellos están haitianos, cubanos, africanos, colombianos y venezolanos, a la fecha han pasado más de 180,000 migrantes y durante el año 2022 se han registrado hasta agosto 90,000 siendo los venezolanos el 80%.

La ciudad de Panamá y su área metropolitana concentran más del 50% de la población del país, además la provincia de Panamá ha concentrado un 80% de la población urbana metropolitana, siendo la tasa de población urbana del 4.0%. La provincia de Panamá, Panamá Oeste y Colón, comprenden más del 60% de la población nacional. Es una migración excesiva y acelerada de la población en torno a las actividades de la economía transitoria, lo cual ocasiona problemas ambientales y desequilibrios regionales.

Existen un alto componente femenino en la migración rural-urbana y urbana-urbana lo que se pone en evidencia con el bajo índice de masculinidad registrada al 2010 (censo de población) de 94.5 en la capital y alto índice de feminidad (108.6). Además, representan un 40% de la fuerza laboral femenina urbana.

Las tasas de envejecimiento y las de dependencia, son altas en los barrios centrales de la capital (antiguos centros residenciales y comerciales) y un incremento en la periferia de la ciudad con población joven. Esta dinámica demográfica se observa en la provincia de Panamá Oeste (conurbación Arraiján-La Chorrera) la que es receptora de migrantes rurales y urbanos, presentan densidades superiores a los 800 habitantes por kilómetro cuadrado.

Las migraciones han dado lugar a bolsones de pobreza urbana (asentamientos espontáneos) cuyas condiciones de vida y niveles de bienestar son deficientes: casas de un solo cuarto, sin servicios básicos individuales o comunitarios y de materiales perecederos, ocupan las márgenes de las quebradas y laderas de colinas, lo que se traduce en



riesgo de derrumbes y de inundaciones.

El fenómeno de la pobreza y pobreza extrema, no son exclusivos de las ciudades de Panamá y de Colón, como también están presentes en las ciudades medianas (entre 50,000 y 100,000 habitantes). Ligado a ello está el desempleo y la economía informal. Las causas pueden ser económicas, como sociales y políticas. Están vinculados a la desnutrición, deficiencia en la educación (deserción escolar) es menos intensa en el medio urbano en relación con el espacio rural. A pesar del desarrollo de programas realizados por el estado para combatir el fenómeno, el mismo seguirá presente en las próximas décadas.

### **Las etapas de desarrollo urbano y las políticas de fortalecimiento urbano**

El desarrollo urbano del país tiene un rol importante en las transformaciones de carácter social y económico, principalmente los registrados en las últimas décadas (2000-2022).

La mayor parte de la Población Económica Activa (PEA), labora en los sectores secundarios y terciarios vinculados al espacio urbano. Por otro lado, existen grandes disparidades entre las regiones del país, entre el espacio urbano y el espacio rural: concentración y centralización social, como económica e institucional. Se puede señalar la presencia de una disparidad regional o un desarrollo diferenciado del espacio, tomando en consideración al desarrollo económico, social y urbano (planes y programas). Considerando lo anterior se pueden distinguir diversas fases o etapas en el desarrollo urbano del país.

1. Esta primera etapa abarca el período anterior al año 1950. Se destaca el subsector de servicios secundarios: infraestructura social, el sector vial dirigido hacia la integración del país, el desarrollo artesanal, las industrias livianas y las transnacionales en la industria del aceite de coco, tomate, bananeras, cacao, cañaverales y otras. Se expanden los servicios en las ciudades de Panamá y de Colón, tiene lugar un gran crecimiento poblacional (72.3%) pasó de 467,459 habitantes (1930) a 805,285 habitantes (1950) y se crea la Zona libre de Colón. En 1940 el 33.8% de la población se concentraba en 21 centros urbanos.
2. Esta segunda etapa se extiende desde 1950 a 1970. Algunos centros urbanos van a registrar un gran crecimiento demográfico, económico, social y la mancha urbana crece: David, Chitré, Santiago, La Chorrera y Aguadulce. La base económica está

constituida por plantaciones agrícolas, el comercio y los servicios. La población del país aumenta de 805,285 habitantes a 1,428,082 habitantes con un aumento del 77.3%. En el año 1958 el país llega a 1,000,000 habitantes.

Durante este período se produce una gran movilidad poblacional, presentándose varias modalidades: rural-rural, rural-urbano-y urbano-urbano. Las causas suelen ser principalmente sociales y económicas. Como consecuencia, los centros urbanos consolidan sus áreas de influencia a escala regional y la ciudad de Panamá a escala nacional. Lo anterior produce más crecimiento, lo que a su vez genera más disparidades, desequilibrios y desigualdades territoriales. Entre las causas están la localización de las empresas e industrias, ello en función de las materias primas, de la mano de obra y el mercado de consumo. Lo anterior genera una mayor concentración de estas en determinados espacios y un mayor crecimiento poblacional.

Se consolidan los principales espacios urbanos: Colón y Panamá. Se registran centros urbanos con un rápido crecimiento: Arraiján y La Chorrera. Durante este período, el espacio de San Miguelito (1972) es un receptor de migrantes que se ubican en la periferia de la ciudad de Panamá, y que son procedentes de las provincias de Los Santos, Veraguas y Chiriquí principalmente. Inicialmente, existían 5 fincas que son ocupadas por los inmigrantes, se le consideró un distrito especial y luego un distrito con cinco corregimientos, hoy en día posee nueve corregimientos.

3. En la etapa que se extiende de 1970 a 1990 se produce un crecimiento en ciudades relativamente importantes y un decrecimiento de la ciudad de Colón debido al progresivo deterioro de la infraestructura social y económica. Se produce un desarrollo de las infraestructuras en las ciudades de Chitré y Santiago. Se presenta en el país un crecimiento urbano-industrial local y para la exportación. Se desarrolla el centro financiero internacional y se fortalece la zona libre de Colón. Se realizan importantes obras de infraestructura y de equipamiento, se fomenta el desarrollo de empresas estatales agroindustriales en la provincia de Chiriquí (Ingenio La Victoria-Alanje), Veraguas (Ingenio La Victoria), Herrera (Ingenio Las Cabras), Coclé y Panamá (Felipillo).

Se acentúan las migraciones internas hacia el área metropolitana de la ciudad de Panamá, produciéndose una gran concentración poblacional y económica. La producción urbana va a generar más de 75% del PIB nacional y el 70% la producción industrial. Durante

este periodo el 43% de la población del país vive en centros urbanos que poseen más de 10,000 habitantes. Durante esta etapa el 96% de los poblados tienen menos de 500 habitantes y concentran el 32% de la población total de Panamá. El fenómeno de la metropolización se acentúa lo que afecta el desarrollo del resto del país. La población crece en un 48% y la urbana en un 3.0% (de 1970 a 1980) lo que significa un descenso en relación con el período anterior (4.7%). Se registran 46 centros urbanos que concentran el 49.5 % de la población nacional.

La función de tránsito genera actividades que se concentran en la región metropolitana, lo que acentúa los equilibrios existentes entre la región metropolitana y el resto del país. Durante este período el 50% de la población del país se va a localizar en los espacios urbanos ubicados en las proximidades del área metropolitana, principalmente en el triángulo económico de Panamá-Colón-La Chorrera.

Las poblaciones urbanas localizadas en las áreas rurales solo concentran el 11% de la población del país. La población rural presenta una gran dispersión y se trata de pequeñas localidades con menos de 100 habitantes cada una. Representan el 80% de los lugares poblados del país y agrupan el 15% de la población nacional.

Ante esta realidad y considerando lo importante que es la localización de las infraestructuras y de los equipamientos sociales, surge la política de fomentar la concentración en centros urbanos que presentan dinámica poblacional y económica, con actividades industriales, comerciales y de servicios. El objetivo es la creación de polos de crecimiento, lo que traería como consecuencia un mayor equilibrio en la distribución geográfica de las actividades entre las distintas regiones. Esto daría lugar a una disminución de los desequilibrios regionales, ya que existiría una mayor y mejor cobertura de los servicios sociales, comerciales y económicos en general. Lo anterior se traduce en una descentralización del desarrollo urbano hacia ciudades secundarias lo que fortalecería las áreas de producción rural como un medio para desacelerar la migración campo-ciudad, pero que al mismo tiempo tiendan hacia la metropolización del desarrollo urbano.

Lo anterior, exige un mayor apoyo a las provincias del denominado interior del país, a los municipios, a los centros urbanos, a la población y a las comunidades localizadas en sus hinterland. Estas políticas de descentralización del desarrollo implican una

descentralización en la toma de decisiones por parte de las entidades sectoriales regionales y municipales, sobre todo en las instancias municipal y local. Uno de los proyectos realizados bajo este enfoque estratégico, consistió en el programa URBE-AID, con una inversión de 25 millones de dólares.

Presentaba distintos componentes: la construcción de las terminales de transporte terrestre (David y Santiago), acueductos (Puerto Armuelles), alcantarillados (Aguadulce), casa de la cultura (Las Tablas y David), agroindustrias, asesorías, capacitación, parques industriales (David y Chitré), la elaboración de Planes Maestros para los centros urbanos de crecimiento y servicios. Esta clasificación fue el resultado de los estudios realizados para este programa. Se establecieron dos categorías: los centros urbanos de crecimiento comprendían a David y a Chitré-los Santos (conurbación). Los de servicios abarcan a Santiago, Aguadulce, Penonomé, Las Tablas, La Concepción y Puerto Armuelles.

Los primeros son ciudades cuyas dinámicas poblacionales y económicas les permite generar e impulsar el desarrollo en su área de influencia (hinterland), en general a nivel provincial. Presentan todos los niveles de las funciones urbanas, desde las más sencillas o básicas hasta las especializadas o sofisticadas. En cambio, los centros urbanos de servicios corresponden a aquellas ciudades de menor dinámica demográfica y económica, ejercen una influencia territorial menor, impulsan escasamente el desarrollo y su función principal es la prestación de servicios a su limitada área de influencia.

Durante este periodo se planteó la descentralización de los gobiernos locales, sobre la base del Régimen Municipal, de las leyes de los gobiernos locales y del rol que estos juegan en el territorio nacional, regional y local. Durante el período que se extiende de 1980 a 1990, el número de localidades urbanas se incrementa a 60 abarcando el 53.7% de la población del país. Esta etapa comprende un periodo de crisis política, económica, social y de gobernabilidad que culminó con la invasión al país por los Estados Unidos de Norteamérica (1989-1990).

4. Una cuarta etapa se produce de 1990 a 2010. A partir de 1991, la economía, que en el período anterior presenta un decrecimiento; empieza a recuperarse. La construcción va a registrar un gran auge a nivel nacional, con el desarrollo de barriadas y edificios. La mancha urbana de la ciudad de Panamá presenta un gran crecimiento espacial horizontal y vertical, al igual que algunas

ciudades secundarias como Santiago y David.

Se produce una expansión hacia el norte y al este de la ciudad de Panamá. Se produce la reservación de las áreas y bienes de la antigua Zona del Canal (tratados Torrijos Carter del 7 de septiembre de 1977), lo que constituye una oportunidad para un mejor crecimiento espacial e integral de la ciudad de Panamá. Sin embargo, el área revertida da la impresión de ser otra ciudad. La mancha urbana continúa su expansión hacia el norte y este de la ciudad. Se confecciona el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (Dames y Moore y el MIVI 1997). La tasa de crecimiento urbano nacional es del 3.2%. Se desarrolla la red vial con la construcción de los corredores Norte y Sur, la cinta costera, la autopista Panamá Colón, se ensancha la carretera Interamericana, se expanden los centros urbanos. Se desarrollan los puertos marítimos en Panamá y Colón.

De 1992 a 2000 los lugares urbanos van a sumar 106 con el 64.3% de la población de país. Se produce un *boom* inmobiliario, se dinamiza el sector de la construcción se construyen nuevas barriadas destacándose las de interés social bajo diferentes modalidades. Se desarrollan diferentes proyectos: Punta Pacífica, Costa del Este y los centros comerciales El Dorado, Multiplaza, Albrook Mall y Multicentro, y se construyen nuevos hoteles. La infraestructura vial se fortalece con la construcción de la vía y puente Centenario, la prolongación del corredor sur y se realizan mejoras en el aeropuerto de Tocumen.

Se realizan renovaciones a las viviendas urbanas deterioradas con el objeto de mejorar las condiciones de vida y de bienestar social de la población pobre. Se desarrolla una política dirigida a combatir la pobreza y en particular la pobreza extrema, tanto rural como urbana. La primera registraba un 36% y la segunda un 29%. Para 1990 la ciudad de Panamá abarca el 36.6% de la población del país.

5. La quinta etapa comprende el período de 2010 a 2022. Más de 120 lugares urbanos abarcan el 65% de la población del país. En el país se produce un crecimiento económico del 11%, el cual constituye uno de los más elevados a nivel mundial. Se observa un gran crecimiento del sector de la construcción con una participación superior al 10% del PIB del nacional. Se desarrollan los puertos marítimos en Panamá y Colón, se construyen altos edificios a lo largo de la avenida Balboa, calle 50, Condado del Rey, San Francisco, Bella Vista, Obarrio, Punta Pacífica, Paitilla y Ricardo J.

Alfaro. Se desarrolla la terminal multimodal de Albrook, el Metro (Línea 1 y 2), iniciándose la Línea 3, se comienza la construcción de la terminal número 2 del aeropuerto de Tocumen, la ampliación del Canal de Panamá, los centros comerciales en el interior del país (David, Santiago, Chitré, Penonomé y en Panamá Oeste).

El país se convierte en un centro de conectividad de América (*hub* aéreo, marítimo y terrestre) y se desarrollan los parques logísticos. Este periodo también se va a caracterizar por el decrecimiento económico que se va a extender hasta el año 2022. Es una consecuencia de la influencia de los problemas internacionales: la pandemia del COVID-19 se hace presente con sus variantes, más recientemente la del mono (símica), la guerra de Rusia y Ucrania y sus consecuencias en el alza del petróleo, el gas y el trigo. Durante este periodo se produce el cierre de las escuelas, comercio y negocios desde inicios de 2020 hasta 2022. Se produce una tasa de desempleo del 22%, el sector informal se expande en las ciudades abarcando más del 60% de la PEA, el sector de la construcción y el agropecuario se ven afectados. Durante el primer semestre del año 2022 la economía comienza a desarrollarse con la apertura de las escuelas, comercios, industrias y otras actividades. La tasa actual de desocupación es del 9%. Se produce una huelga por un mes con demandas sociales y económicas.

El desarrollo urbano se produce con un crecimiento horizontal y vertical, así la ciudad de Panamá presenta numerosos rascacielos, destacándose por ellos en América Latina. Se incorporan tierras de la periferia a las manchas urbanas en las ciudades del interior, en Panamá y en Colón, el desarrollo urbano está en función de la disponibilidad de las tierras. Lo anterior está vinculado a los costos en general. Ello repercute en el transporte urbano en la red vial, en la dotación de servicios básicos y en la calidad de vida de la población. Se hace urgente la aplicación de políticas urbanas dirigidas hacia el ordenamiento en el uso del suelo y a un mejoramiento de los niveles de bienestar social de la población.

Para los próximos años según el Banco Mundial, el crecimiento económico será del 6.3%. Para el año 2022 y 2023 se continuará con la construcción de la Línea 3 del Metro, el cuarto puente sobre el Canal o un túnel, entra en pleno desarrollo la terminal dos del aeropuerto de Tocumen, y la extensión del Metro hasta el aeropuerto y la extensión de la Línea 1 hasta Villa Zaita. Lo anterior, tendrá gran impacto en la economía urbana y en la calidad de vida de la población. La mancha urbana continuará su expansión en forma horizontal y vertical, el crecimiento urbano

será desarticulado, desordenado y no integrado. Continuará la existencia de las tres ciudades en una (la de la antigua Zona del Canal) hoy denominada área revertida y no integrada al espacio urbano, la de los rascacielos y la de los barrios deteriorados y de pobreza.

### **Los planes de desarrollo y estudios urbanos**

El país, a lo largo de estos períodos, ha sido objeto de diversos estudios urbanos a través de distintas instituciones (BUR, IVU, MIVI, MIPPE, MIVIOT, los municipios y universidades). Entre los estudios se destacan los siguientes:

Plan Brunner (enero 1941). Elaborado por el Dr. Karl H. Brunner, se le considera el primer estudio decidido y organizado para planificar los aspectos urbanos de la ciudad capital. Tiene por título Informe sobre el Desarrollo Urbano y el Plan Regulador de la Ciudad de Panamá. Presenta recomendaciones para mejorar el tránsito, de renovación urbana en las áreas de Santa Ana y Calidonia, las comunicaciones urbanas, áreas de ensanche urbano, la vivienda popular y recomendaciones para las nuevas urbanizaciones (Instituto de Vivienda y Urbanismo, MIVI, 1968, p. 19 -21). Plan Williams (octubre 1944). El arquitecto David R. Williams elaboró un informe con soluciones viales para la ciudad de Panamá. Presenta un plan de ordenamiento y saneamiento para las cuencas de los ríos Curundú y Matasnillo y un programa de planeamiento para la ciudad capital.

El Banco de Urbanización y Rehabilitación (BUR). Creado mediante decreto ley número 54 de 22 de agosto de 1944, se esfuerza por solucionar el gran problema de la vivienda de inquilinato. Realiza trabajos analíticos conducentes a la preparación de un plano regulador, desarrollo de proyectos de vivienda (Juan Díaz y Betania) y un reglamento de urbanizaciones.

Ángel Rubio (1950). Su obra *La Ciudad de Panamá* (1950), presenta un análisis histórico del desarrollo urbano de 1915 a 1939, señalando la ausencia de una planificación urbana. Indica que la preocupación del ordenado crecimiento se inicia con Karl Brunner (1940) con el informe y el plano regulador, se continúa con la creación del BUR en 1944 dirigido a la solución de la vivienda popular, la urbanización de las áreas urbanas y suburbanas y la rehabilitación de sectores. Destaca la urbanización de Betania, el aeropuerto de Tocumen y el nuevo hipódromo. Informe de Luis

Vera. En 1955 recomienda la creación de una Junta Nacional de Planificación asesora del ejecutivo y con funciones de planificación urbana, regional y nacional, planes regionales, planes reguladores o normativos urbanos. Esto consiste en un reglamento de urbanizaciones y un código de vivienda. Además, recomendaba la necesidad de establecer las regiones de planificación y fijando prioridades.

La Junta de Planificación. El 2 de diciembre de 1959 se crea la Junta de Planificación Municipal de Panamá, con funciones para orientar y regular el desarrollo del distrito de Panamá. Reemplazó a la Junta del Plano Regulador (BUR).

El Plan Villegas. En 1961 el ingeniero George Villegas presentó recomendaciones para el ordenamiento vial y el transporte público para la ciudad de Panamá. Planteó la necesidad de una vía de circunvalación lo que posteriormente fue construida (Ricardo J. Alfaro) propuso la jerarquización de las vías (arterias principales, avenidas, colectoras y calles locales). Presenta un plan general de vías para la ciudad de Panamá.

### **El Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU)**

Creado en 1958 con sus atribuciones en los aspectos de investigación, rehabilitación, vivienda, planificación, urbanización y de inversión y manejo. Se destacó en el campo del planteamiento urbano de la ciudad de Panamá. En el período que se extiende de 1960 a 1966 se le da mayor énfasis a la planificación y al desarrollo de proyectos de vivienda.

Plan Panamá. En febrero de 1968 un grupo de consultores presenta un informe al IVU, recomendando la integración de la entonces Zona del Canal a la ciudad de Panamá. Recomendó el establecimiento de una entidad planificadora para el área metropolitana. Se presentan los aspectos relativos al esquema de usos del suelo, estudio del área, los estudios anteriores, proyectos y actualizaciones del uso de la tierra.

Plan de Ordenamiento Espacial de la Región Metropolitana (1976), conocido como POERM, fue elaborado por un equipo interdisciplinario. Se recomendaba la creación de un sistema urbano para la región metropolitana constituido por 16 centros poblados. La necesidad de elaborar planes de desarrollo urbano, el desarrollo de un plan vial.



En la década de los años 70 y 80 el entonces Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE-1973) que posteriormente se convierte en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF-1990) a través de la Dirección de Planificación y Coordinación Regional, elaboró una serie de estudios de los principales centros urbanos del país.

Plan Maestro: Centro de Crecimiento Chitré-Los Santos (junio 1979). Constituyó la base para el desarrollo del proyecto URBE-AID. (MIPPE-Dirección de Planificación y Coordinación Regional). Ambos centros urbanos constituyen una conurbación. El documento presenta un marco general regional y las propuestas.

Plan Maestro Centro de Crecimiento David (diciembre de 1979) URBE-AID.

El documento presenta el marco general el marco local y las propuestas.

Plan Maestro Centro de Servicios: Penonomé (agosto 1980). URBE-AID.

Presenta un marco general, un marco local y las propuestas. Se presentan dos etapas, la de diagnóstico o radiografía y la propuesta de desarrollo a 20 años.

Plan Normativo: normas de desarrollo urbano para la ciudad de Chitré elaborada por el Ministerio de Vivienda (julio 1980), presenta las propuestas espaciales del Plan Maestro Chitré, Los Santos, las disposiciones existentes sobre los diferentes usos urbanos, el plan normativo, la clasificación de las vías y la administración del reglamento.

Diagnóstico sobre el distrito de La Chorrera (marzo 1980) elaborado por el MIPPE. Presenta una colección de mapas sobre la organización espacial, población, estructura urbana e infraestructura.

Plan Maestro: Centro de Servicios: Santiago (junio 1980). Elaborado por el MIPPE-MIVI, presenta un análisis de la situación existente, (diagnostico) y la propuesta preliminar. Proyecto URBE-AID.

Plan Maestro Centro de Servicios: Puerto Armuelles (junio 1980). Presenta las premisas, las conclusiones, el expediente urbano, diagnóstico y propuesta. MIPPE-MIVI. Proyecto URBE-AID.

Plan Maestro: Centro de Servicios: La Concepción (enero 1981) MIPPE-MIVI. Proyecto URBE-AID. Presenta el marco general, el

marco local y las propuestas.

Plan Maestro: Centro de Servicios: Soná (mayo 1982). Elaborado por el MIPPE. Presenta el marco general, el marco local, la propuesta y la asesoría técnica municipal.

Plan Maestro: Centro de Servicios: Las Tablas (junio 1984). Elaborado por el MIPPE. Presenta el marco general del área de estudio, el marco local y la propuesta. Proyecto URBE-AID.

Evaluación del Proyecto URBE-AID (MIPPE diciembre 1984). Sistema de Centros urbanos Integrados. Presenta los antecedentes generales, descripción, situación e impacto de los componentes, la coordinación de proyecto (MIPPE-AID), las perspectivas de los proyectos integrados de desarrollo urbano.

Plan Maestro Centro de Servicios: Volcán (mayo 1986). Elaborado por el MIPPE-MIVI. Comprende un marco general, uno local y la propuesta.

En estos estudios se presenta una etapa de diagnóstico o radiografía y la propuesta de desarrollo a 20 años. Existe en el presente un documento con un plan de desarrollo para la ciudad de David y otro para la ciudad de Boquete. Los municipios en los últimos años han procedido a la creación de departamentos de planificación. Existe un Instituto de planificación (2021 -2022) adscrito al MEF, además el MIVIOT debe impulsar la creación de los estudios urbanos.

Ángel Rubio (enero 1947). Elaboró un *Esquema para un análisis de geografía urbana de la primitiva ciudad de Panamá*. Panamá La Vieja 1519-1671. (BUR). Presenta los factores de la posición regional, factores de emplazamiento topográfico, etapas funcionales en la vida de la ciudad, esquema de Geografía Urbana de Panamá La Vieja, caminos de enlace con el interior y el crecimiento demográfico y de vivienda.

Marco físico para los Lineamientos del Desarrollo Urbano de la Ciudad de Colón (MIPPE enero de 1979). Presenta los objetivos y las hipótesis para el desarrollo de Colón, características físicas y políticas, administrativas, la problemática del desarrollo, tendencias del desarrollo urbano, la zonificación y el sistema de control del desarrollo urbano, posibilidades y potencialidades del desarrollo urbano, lineamientos para el desarrollo urbano de Colón y marco físico para el desarrollo urbano de la ciudad.

Marco Físico para los Lineamientos del Desarrollo Urbano de la

Ciudad de Panamá. (MIPPE, 1979). Presenta los objetivos y las hipótesis para el desarrollo de la ciudad de Panamá, los aspectos físicos, políticos, administrativos, la problemática del desarrollo, tendencias del desarrollo urbano, la zonificación y el sistema del control de desarrollo urbano, las posibilidades y potencialidades del desarrollo urbano y el marco físico para el desarrollo urbano de Panamá.

Westerman, George W. (mayo 1955). *La vivienda urbana de Panamá y algunos de sus problemas*. Presenta la situación de la vivienda, crecimiento y densidad de la población, necesidades planeamiento, un apéndice con temas sobre la junta de inquilinato, tendencias que se observan en la Zona del Canal y las viviendas para obreros.

Diagnóstico de las *Áreas Urbanas marginadas de la región metropolitana*. Caso especial: ciudad de Panamá (MIPPE-octubre 1984). Presenta la característica global de la pobreza en el área metropolitana, características particulares de las áreas escogidas y la propuesta.

Proyecto Stampa (1985). En 1985 la firma japonesa Jaica elabora un estudio y propuesta vial para el área metropolitana.

Víctor Mizrachi (1986). *Desarrollo urbano de la ciudad de Santiago como centro de servicios y su importancia regional*. Programa: *Desarrollo polarizado del sistema urbano y política de descentralización en Panamá*. Programa Universidad de Hamburgo y Panamá. Presenta un diagnóstico, análisis de los problemas relevantes y propuestas del desarrollo.

Propuesta para el Desarrollo de San Carlos (MIPPE diciembre 1986). Presenta las características del distrito, aspectos demográficos actividades económicas, infraestructura física y social. Aspectos generales del municipio e inventario de proyectos.

Informe Ejecutivo del Plan de Desarrollo para San Miguelito (MIPPE febrero 1990). Presenta la situación actual, formulación, del plan, la propuesta, el plan de inversiones, programación del plan y el resultado del plan.

De León Mario J. (1990). *Estrategia para fomentar el desarrollo de centros secundarios*. Medidas de planificación y problemas de realización. En desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central. El caso de Panamá. Universidad de Hamburgo. Wayasbak-Alemania. Presenta la visión histórica del desarrollo urbano y las políticas para las ciudades secundarias, políticas

globales para el desarrollo regional, políticas regionales de alcance nacional, políticas de fortalecimiento de los centros urbanos, evaluación de las políticas, problemas de implementación y propuestas.

Plan de Desarrollo Integral de la Subregión del Canal (1991). El Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de la Universidad de Panamá, establecía los estudios necesarios para un plan de desarrollo de la subregión del canal: medio ambiente, infraestructura socioeconómica, proyectos para el uso de bienes y servicios revertidos. Su extensión y los distritos que comprendía.

Mena, García del C. (abril 1997). *La ciudad de Panamá en el siglo XVIII*. Trazado urbano y técnica constructiva. Presenta planos de la ciudad de Panamá hacia 1672, 1673 y 1763. Ciudad fortificada o el ideograma urbano, el trazado urbano: centro, barrios y periferia, el arrabal de Santa Ana, el valor aproximado de la construcción de una vivienda prototipo en la ciudad de Panamá en 1937.

Dames & Moore, MIVI y otros. (2 de diciembre de 1997). Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico. Consta de VII volúmenes. Abarca el resumen ejecutivo, el contexto de la planificación, plan de desarrollo urbano, el plan de acción local, propuesta de desarrollo institucional, plan de inversiones y diseño del sistema de información geográfico (SIG).

Además de los estudios mencionados, el MIVI ha llevado a cabo un plan de ordenamiento físico para el centro urbano de Guararé, Parita, Soná, un plan orientador del Valle de Antón, un plan normativo de Bocas del Toro y actualizaciones del plan normativo de Chitré, La Villa de Los Santos y el de Aguadulce-Pocrí.

Existe un plan de ordenamiento territorial para el distrito de David que data del 2016. Entre los años 2011 y 2019 la huella urbana creció en 967 hectáreas. Se indica que lo que era "periferia décadas atrás, ahora se ha urbanizado de una forma no tan ordenada como antes" (Ohiggins, A. 3/9/22, *La Prensa* P2-A).

Son importantes los estudios urbanos realizados por estudiantes de la Maestría de Geografía. Los principales centros urbanos del país fueron creados en base a un tablero de ajedrez una plaza central con una iglesia los edificios administrativos y el comercio. Las calles eran paralelas y se cortaban en ángulos rectos. La vida giraba en torno al núcleo o centro urbano. Ello se puede observar en la ciudad de Panamá (Casco Antiguo), Colón (Isla de Manzanillo), David (centro urbano), Las Tablas, Penonomé y otras ciudades.

Muchas de las ciudades se desarrollaron en base a las vías de comunicación terrestre (Interamericana, nacional y regional).

A partir del centro urbano, las ciudades han desarrollado su mancha urbana hacia la periferia sin una planificación integral, por el contrario, es un crecimiento desordenado fragmentado y rápido con un déficit de conectividad, existe un deterioro del hábitat tanto en las áreas centrales como en la periferia en términos generales, el núcleo urbano ha cambiado de lugar a medida que la ciudad crece.

Es el caso de la ciudad de Panamá, cuyo centro comercial, económico, se localizaba en la avenida Central (desde las 5 de Mayo hasta el Casco Antiguo), posteriormente se desplazó a lo largo de la vía España (Calidonia hasta Obarrio), luego por la vía Ricardo J. Alfaro, calle 50 y surgen los centros comerciales (*malls*): El Dorado, Albroom Mall, Multicentro, Centenial, Los Andes, Los Pueblos, Metro Mall, y Soho Mall. Esto se repite en las ciudades del interior (La Chorrera, David, Santiago, Chitré y Penonomé).

En la actualidad, el área metropolitana presenta una serie de dificultades de orden social, económico y de gobernanza. Existen sectores urbanos cuya función ha cambiado: el Casco Antiguo que era principalmente residencial, cambió a administrativo, comercial y turístico, además un alto porcentaje de la población es de origen extranjero. Presenta una alta valorización de la tierra y de la vivienda. Otra de las características ha sido la construcción de altos edificios y de nuevas barriadas. Estos se ubican en la periferia y además están las construcciones de centros comerciales, el Metro (Línea 3 y extensiones de la Línea 2 a Tocumen y la Línea 1 hasta Villa Zaita) la terminal número dos del aeropuerto de Tocumen.

Cabe recordar que Arraiján pasó de 61,619 habitantes en 1990 a 219,350 en 2010. El número de viviendas que era de 14,095 pasó a 57,158, debido a su cercanía a la ciudad de Panamá y por la existencia de tierras al relativo bajo costo. La provincia de Panamá Oeste es la antesala de la ciudad de Panamá, posee 500,000 habitantes. Ello ha creado problemas de desplazamiento, los servicios son deficientes (agua, luz, recolección de la basura,) inseguridad, delincuencia, salud y otros).

### **La gestión de desarrollo urbano**

Si bien en un principio (1973 en adelante), el MIPPE disponía

de facultades para la planificación del desarrollo regional y urbano, también el MIVI poseía facultades y funciones en materia de desarrollo urbano, ambas instituciones contaban con competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Se practica el principio de zonificación, señala las superficies que en cada urbanización deben destinarse para cada uso. A nivel local es el municipio el encargado de que se cumplan las pautas del desarrollo urbano. Se labora en un inicio con el MIVI y luego con el MIVIOT, en lo relativo al ordenamiento físico de las áreas urbanas, zonificación y uso del suelo. Cabe recordar que los municipios urbanos tienen una Junta de Planificación. Existen instituciones y organismos vinculados al desarrollo urbano: MICI, Contraloría General de la República, Ministerio de Gobierno y Justicia, MIVIOT, Instituto Panameño de Desarrollo Municipal, Mi Ambiente, Asociación de Municipios de Panamá, Ministerio de Gobierno y otros.

A pesar del apoyo que proporcionan las instituciones, no existe una instancia coordinadora del desarrollo urbano. Existe la ausencia de una autoridad urbanística e independiente (autoridades desarrollo urbano) y de una autoridad metropolitana independiente y autónoma. Estas autoridades se ocuparían de resolver los problemas urbanísticos del crecimiento desordenado y su impacto social y ambiental (caso de San Francisco, Punta de Paitilla y otros sectores urbanos).

Estas unidades estarían administrando un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. En 1996 y 1997 la empresa DAMES & MOORE diseñó el Plan Metropolitano destinado a desarrollar urbanísticamente la ciudad de Panamá, el cual se proyectó a realizarse en 25 años (1995-2020). No han sido cumplidos a cabalidad y continúa afectándose la calidad de vida de la población por los problemas existentes. El resto de los centros urbanos del país presentan los mismos problemas que la capital del país. (David, Santiago, Chitré y Penonomé), relativos a transporte, abastecimiento de agua, red vial urbana, congestionamiento, bolsones de pobreza y otros.

## **Problemas que afectan el espacio urbano de la ciudad de Panamá y del interior del país**

1. Congestionamiento vehicular debido a la existencia de más de 1,000,000 de autos en el país. Se han realizado algunas soluciones parciales como el Metro Bus y el Metro.
2. La débil política de tierras urbanas, esto dificulta el adecuado desarrollo físico-espacial de los centros urbanos y el uso de suelo.
3. El desarrollo de las barriadas de emergencia en la periferia y en los sectores deprimidos.
4. El deterioro de la vivienda en los barrios del centro antiguo de la ciudad (Panamá).
5. La contaminación de ríos y quebradas (Matasnillo, Juan Díaz, Tocumen, Río Abajo, Tapia y otros).
6. Las aguas residuales, para ello se ha venido desarrollando el proyecto de saneamiento de Panamá.
7. Los residuos sólidos, en casi todo el país el servicio es deficiente y la disposición final es a cielo abierto.
8. La contaminación atmosférica causada en gran parte por el número de automóviles existentes en la ciudad.
9. El ruido, las vallas y el cableado con los postes de electricidad que producen afectaciones auditivas y visuales.
10. La infraestructura vial urbana, presenta un deterioro por falta de mantenimiento y no es integral.
11. La seguridad de la población es afectada por los robos, hurtos, asesinatos, estafas y secuestros.
12. La seguridad social y económica no ha crecido al mismo ritmo ni velocidad, la población del país a 2022 era de 4,278,724. La tasa de crecimiento 1.84% (2000-2010).
13. El precarismo y los asentamientos informales en la periferia y los sectores internos del espacio urbano.
14. El hacinamiento en los barrios populares y en los multifamiliares.
15. El deficiente abastecimiento de agua potable.
16. El sistema de alcantarillado ya colapsó por su antigüedad y deficiente mantenimiento, lo anterior es la causa de las

inundaciones que se producen en las vías (vía Argentina, avenida Cuba, avenida Nacional, Ricardo J. Alfaro.

17. La urbanización de la pobreza causada por la movilidad de la población (rural- urbano.
18. La gentrificación de la población urbana ubicada en algunos barrios.

Existe un envejecimiento general de la población, el índice de masculinidad es de 76 años y el sexo femenino es de 78 años (Instituto Nacional de Estadística y Censos-INEC). América Latina presenta el envejecimiento más rápido en el mundo, así a 2025 será el 30% de la población con más de 60 años y al 2050 será el 60 % de la población mundial.

Los asentamientos informales son una consecuencia de las invasiones de tierras privadas y estatales. Se caracterizan por la desorganización espacial como son viviendas construidas con materiales perecederos y carentes de infraestructuras básicas sociales.

Las invasiones se han producido desde la década de los años 40, como Boca La Caja, constituye el primer asentamiento informal. En la década de los 60 surgió San Miguelito; posteriormente San Sebastián, Brooklincito, Viejo Veranillo. El fenómeno también se va a producir en las ciudades de David, Chitré, Santiago, Arraiján y La Chorrera. El fenómeno se produce también entre los años 1984 y 1987. En la década de los años 90 se producen nuevas invasiones: áreas revertidas de Arraiján, La Chorrera, San Miguelito, en la provincia de Colón y en el interior del país. Entre las causas de este fenómeno, están la migración interna, que tiene por objetivo la búsqueda de empleo, así como mejores condiciones de vida y la búsqueda de una vivienda. En el caso de la ciudad de Panamá, también se ha producido una migración de áreas centrales hacia la periferia, por lo tanto, en algunos barrios disminuye y aumenta en otros la población.

A través del tiempo, los gobiernos han desarrollado diversos programas dirigidos a solucionar la problemática: programas piso techo, unidad básica, préstamos con intereses blandos, la construcción de edificios en Colón (alto de Los Lagos), Santiago (San Antonio), Panamá (Curundú, Viejo Veranillo y otros). A pesar de las soluciones proporcionadas por el MIVI y MIVIOT, el problema continúa, ya que existe un déficit de 120,000 viviendas a nivel nacional. Actualmente, se ha venido desarrollando un programa denominado "mejoramiento del barrio, llevado a cabo por el municipio capital y el MIVIOT (El Chorrillo y Santa Ana) con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y disminuir la marginalidad urbana.



## Resultados

Al analizar el desarrollo urbano experimentado por el área metropolitana de la ciudad de Panamá, detectamos la existencia de elementos y factores que han jugado un papel importante a través del siglo XX en su segunda mitad y en lo que va del siglo XXI. Si bien la dinámica de la mancha urbana se expresa por una concentración y una centralización y no únicamente de la población (más del 50% de la población del país) también en los aspectos sociales, económicos, industriales, administrativos y en la toma de decisiones ya que es el centro de las instancias gubernamentales (sede del Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Lo anterior explica el rol que juega el área a nivel nacional y posee el triángulo de desarrollo. La capital de las provincias desempeña una función semejante a la ciudad de Panamá, aunque en un rango o dimensión acorde a su nivel. La movilidad poblacional ha jugado un papel importante en la caracterización urbana del país, al igual que la inmigración internacional. El crecimiento urbano, se caracteriza por su expresión horizontal y en el caso de la ciudad de Panamá por su crecimiento vertical. Se han identificado una serie de problemas presentes en todos los espacios urbanos del país, aunque con diferentes intensidades (sociales, económicos, administrativos y de infraestructura).

La dinámica que presentaba el país y cada una de las ciudades, durante el período que se extiende del año 2000 al 2015, se va a ir acentuando un descenso en el crecimiento y que se va a acentuar con la presencia de la pandemia COVID-19 (finales del año 2019). Fueron más de dos años en que todo estuvo cerrado (comercios, industrias, empresas y la escuelas). El desempleo hizo crisis (más del 20%) y se desarrolló el sector informal de la economía. A partir del inicio del segundo semestre del año 2022, la economía comienza a recuperarse. Existe la pobreza urbana que comprende el 23% de los pobres del país. La pobreza afecta en gran medida a la población menor de 15 años y con edades superiores a 60 años. Al 2021 (INEC) el 36.3% corresponde a la población con empleo informal y al 63.7% de la población ocupada. El 19.7% de la población es pobreza extrema (MEF) y el 34.8% es pobreza general.

La pobreza urbana genera violencia familiar, delincuencia, déficit habitacional, acceso a los servicios básicos (agua, salud, electricidad y se acentúa la deserción escolar). En los últimos años (2021-2022) la pobreza ha disminuido al 26% y 19% respectivamente. Cabe resaltar que el 60% de la población del país se concentra en áreas urbanas y territorios cercanos al área canalera (INEC). Su principal causa es la migración. La concentración y la centralización en las áreas metropolitanas de Panamá da lugar a la presencia de diversos problemas de congestiónamiento, problemas en

el transporte urbano, la ausencia de una política de tierras urbanas que dificulta el adecuado desarrollo físico espacial de los centros urbanos, a pesar de la existencia de instrumentos normativos que regulan y controlan su uso.

Los esfuerzos más importantes realizados en el campo de la planificación en materia de desarrollo urbano, se realizaron en los espacios urbanos del interior del país, (1979-1985), para su fortalecimiento y así disminuir la corriente migratoria dirigida hacia la región metropolitana: programa de desarrollo de sistemas urbanos integrados (proyecto URBE-AID).

## **Conclusiones**

El análisis del fenómeno urbano en Panamá, considerando el aspecto cualitativo y cuantitativo que han sido en gran medida estudiados a través del tiempo, me ha permitido identificar las características que presenta la dinámica de la mancha urbana. Ha jugado un papel importante la movilidad de la población que presenta diversas intensidades y direcciones de manera significativa se manifiesta en el área metropolitana de la ciudad de Panamá, en capitales de las provincias (David, Santiago, Chitré, Penonomé, La Chorrera y Colón). Estos corresponden a los centros urbanos que poseen una mayor dinámica poblacional y económica.

También ha estado presente la migración internacional (nicaragüenses, venezolanos, colombianos, cubanos y haitianos principalmente).

La posición geográfica y el Canal de Panamá han influido en el crecimiento urbano y económico del país. Este crecimiento se ve afectado por la pandemia del COVID-19 y sus variantes (2020-2021 y durante el primer semestre de 2022). A partir del segundo semestre del año 2022 es cuando empiezan a recuperarse las actividades económicas y sociales (aplicación de las cuatro vacunas anticovid). Otro elemento que incide en el crecimiento urbano ha sido el surgimiento y crecimiento de los asentamientos espontáneos en terrenos estatales y particulares.

En lo concerniente al desempleo, el cual durante el período de la pandemia registraba el 22%, se ha reducido a finales del año 2022 al 9% y en la juventud al 18.5%.

Ha jugado un papel importante en los centros urbanos, su ubicación en relación con la accesibilidad. En base a los estudios que se han realizado, se ha podido determinar la ausencia de la planificación y del ordenamiento en el uso del suelo. Además, no ha existido la voluntad de realizarlo. Todo ello está vinculado al crecimiento desordenado y fragmentado de los espacios urbanos y que han dado lugar a la problemática socioeconómica (educación, hacinamiento, aguas servidas, basura, etc.).

En lo concerniente a la ciudad de Panamá y en base al censo de población, mientras el centro urbano pierde población y cambia sus funciones, su periferia aumenta en su población (Panamá norte, Panamá este y Panamá Oeste). También influye en la dinámica urbana los cambios que se producen en las densidades (MIVIOT).

Vinculado al anterior, está el crecimiento vertical de la ciudad de Panamá, que en algunos sectores de la ciudad ha creado problemas como son: el desabastecimiento de agua, congestionamiento vehicular, las aguas servidas, ruido, los desechos sólidos, etc.)

Se señala que a partir del segundo semestre de 2022 la economía mejorará, lo que dará lugar a una disminución del desempleo, una reducción del sector informal y por lo tanto un mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar social de la población panameña. Según el Banco Mundial para el año 2022 Panamá presentará un 6.3% de crecimiento.

## **Bibliografía**

Cartechini, A, (2019). "Panamá, el rostro de una ciudad cambiante," en *La Estrella de Panamá*, 27 de septiembre de 2019, crónica de la semana, 9A.

Dames and Moore, (1997). *Plan de desarrollo urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico*, Panamá.

De Ameglio, M, (17/2/2005). "La pobreza en Panamá", en *El Faro*, 4 al 17 de febrero de 2015, p.4.

De León, M. J, (1990). *Estrategia para fomentar el desarrollo de centros secundarios medidas de planificación y problemas de realización*. Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central. Caso Panamá, Hamburgo Alemania, Wayasbah.

De León, M. J, (1998). Caracterización del desarrollo urbano en Panamá, Congreso Centroamericano de Geografía, San José, Costa Rica.

De León, M. J, (2000). La gestión de la metrópoli en Panamá, Revista *Tierra y Hombre*, Panamá, Universidad de Panamá.

De León, M. J, (2005). Caracterización de la pobreza en Panamá, La pobreza urbana, VII Congreso Nacional de Geografía, Panamá.

De León, M. J, (2005). La pobreza urbana en el marco de la pobreza urbana mundial, VII congreso nacional de Geografía, Panamá.

García, M, (1997). *La ciudad de Panamá en el siglo XVIII*, Panamá, Editorial Portobelo.

Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, (2016). *Atlas Nacional de la República de Panamá*, Colombia, Editorial Carpal.

Mendoza, F, (2016). La gentrificación en los estudios urbanos, una exploración sobre la producción académica de las ciudades de Brasil, Brasil.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Proyecto URBE/AID, (1979). Plan maestro centro de crecimiento: Chitré- Los Santos, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, (1997). Marco físico para los lineamientos del desarrollo urbano de la ciudad de Colón, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Vivienda, Proyecto URBE/AID (1979). Plan maestro centro de crecimiento: David, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Proyecto URBE /AID, (1980). Plan maestro centro de servicios: Santiago, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1980). Diagnóstico sobre el distrito de La Chorrera, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Vivienda, Proyecto URBE/AID, (1980). Plan maestro centro de servicios: Penonomé, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Ministerio de Vivienda, Proyecto URBE-AID (1980). Plan maestro centro de servicios Puerto Armuelles, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de la Vivienda, Proyecto URBE-AID (1981). Plan maestro centro de servicios: La Concepción, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1982). Plan maestro centro de servicios: Soná, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica, Proyecto URBE-AID (1984). Plan maestro centro de servicios: Las Tablas, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1984). Evaluación del proyecto URBE-AID sistema de centros urbanos integrados, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1984). Diagnóstico de las áreas urbanas marginadas de la región metropolitana, Caso especial: ciudad de Panamá, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1986). Plan maestro centro de servicios: Volcán, Panamá.

Ministerio de Planificación y Política Económica (1990). Informe ejecutivo del plan de desarrollo para San Miguelito, Panamá.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1968). Plan Panamá, Panamá.

Ministerio de Vivienda (1980). Plan normativo, normas de desarrollo urbano para la ciudad de Chitré, Panamá.

Ohiggins, A. (2022). "Empresarios piden revisar planificación urbana en David", en *La Prensa*, 3 de septiembre de 2022, Panamá, 2A.

Rojo, F. (2016). La gentrificación en los estudios urbanos una exploración sobre la producción académica de las ciudades, Brasil.

Rubio, A. (1947). Esquema para un análisis de Geografía Urbana de la primitiva ciudad de Panamá, Panamá La Vieja 1519-1671, Panamá.

Westerman, G. (1955). La vivienda urbana de Panamá y algunos de sus problemas, Panamá, Imprenta de la academia.

# LEGISLACIÓN LABORAL EN PANDEMIA<sup>1</sup>

Anayansi Turner

Universidad de Panamá. Panamá

[anayansiturner@hotmail.com](mailto:anayansiturner@hotmail.com)

<https://0000-0003-4780-8253>

## Resumen

Se realiza un análisis crítico de la legislación laboral expedida durante el período que duró el estado de emergencia nacional debido al COVID-19 en Panamá, con especial énfasis en las medidas adoptadas de teletrabajo, suspensión de los contratos de trabajo, disminución de jornada de trabajo y salario, suspensión de fuero de maternidad y celebración de mutuos acuerdos.

**Palabras clave:** Pandemia, estado de emergencia nacional, teletrabajo, suspensión de los efectos del contrato de trabajo, reducción de la jornada de trabajo, reducción del salario, suspensión de fuero de maternidad y mutuos acuerdos.

## Abstract

A critical analysis on labor legislation issued within the period of the COVID-19 national emergency in Panama, with special emphasis on measures related to remote working, suspension of employment contracts, reduction of wages and working hours, suspension of maternity leaves and employment termination agreements.

**Keywords:** Pandemic, state of national emergency, remote working, suspension of employment contracts, reduction of working hours, wage reduction, suspension of maternity leave y employment termination agreements.

---

1. Recibido 25/1/23 - Aprobado 10/2/23

## **La pandemia debido al COVID-19**

El primer caso de Covid-19 en Panamá se anunció el 9 de marzo de 2020. El establecimiento de la pandemia a causa del SARS-CoV-2, por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), aconteció dos días después. La declaratoria del “Estado de emergencia nacional” en nuestro país se dio el 13 de marzo, a través de la Resolución de Gabinete n.º 11.

Se dictaron medidas sanitarias de distanciamiento social y para evitar aglomeraciones, uso obligatorio de mascarillas, toques de queda, cuarentenas, cierres de empresas no dedicadas a servicios esenciales, retenes y cercos sanitarios, puntos de control sanitario, así como trazabilidad comunitaria, en función de los niveles de contagios en el país, de acuerdo con las sucesivas olas, por dos años consecutivos, siguiendo las prácticas ejecutadas por otras naciones para afrontar la pandemia.

## **La declaratoria del estado de emergencia**

La existencia del Estado de Derecho se puso en tela de juicio, con múltiples acciones legales en contra de la declaratoria del Estado de emergencia y de los diversos decretos expedidos por el Órgano Ejecutivo en este período de pandemia.

Y es que las críticas han ido dirigidas a que se haya gobernado a través de Decretos expedidos por el presidente con el ministro del ramo, más que en base a leyes confeccionadas por la Asamblea Nacional, en medio de escándalos de corrupción en lo que respecta al manejo de los fondos públicos dirigidos a contrarrestar el Covid-19, sin que haya funcionado el sistema de pesos y contrapesos ni los mecanismos de control de las actuaciones de las autoridades.

Solo examinar la *Resolución de Gabinete n.º 11 de 13 de marzo de 2020*, mediante la cual se declara Estado de emergencia nacional, nos lleva a cuestionar todo el andamiaje jurídico que legaliza las medidas adoptadas. La misma se fundamenta en el artículo 79 de la Ley 22 de 2006, sobre Contrataciones Públicas, que autoriza la adquisición de bienes y servicios y ejecución de obras, mediante procedimiento especial, durante los siguientes seis meses a su expedición.

Es decir, se afectaron derechos constitucionales (individuales y sociales) en función de una Ley de carácter comercial y no con base en la cláusula de estado de urgencia nacional del artículo 55 de la Carta Magna, y ni siquiera sustentados en la obligación estatal de garantizar la salud pública especificada en los artículos 109 y 110 constitucionales.

Aunque el artículo 55 constitucional ya citado ha quedado un tanto

desfasado, pues no contempla situaciones excepcionales como los desastres naturales o emergencias nacionales o internacionales como puede ser una pandemia, lo cierto es que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 4) como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 27), aplicables en nuestro país, en función de la teoría del bloque de la constitucionalidad, consagran la posibilidad de suspender garantías constitucionales, sujeta al control político y constitucional y guardando los principios de formalidad, proporcionalidad y temporalidad.

Asimismo, por razones de salud pública pueden restringirse ciertas libertades como el derecho a circulación, conforme a estos convenios de derechos humanos.

Se evidenció el móvil económico que animó la expedición de tal Resolución de Gabinete, aunque la Corte Suprema de Justicia, a través de Fallo de 7 de octubre de 2021, un tanto extemporáneo, haya avalado la directriz del Ejecutivo, determinando que tal resolución no es inconstitucional, en tanto, “atiende una razón excepcional, en la cual se prevé que las entidades estatales pudiesen, adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial para afrontar los efectos de la pandemia de la enfermedad infecciosa COVID-19”.

La Resolución 130-21 del 30 de diciembre de 2021, del Consejo de Gabinete, declara concluido el término para la utilización de tal procedimiento excepcional de contrataciones públicas, aunque se mantienen vigentes medidas extraordinarias de carácter social y económico como el Plan Solidario, el Vale Digital y las bolsas de comida.

### **La precariedad laboral en pandemia**

La situación laboral que se generó tras la pandemia, ha resultado altamente preocupante, pues, llevó a una mayor precariedad económica a amplios sectores de la población, cuyos efectos se siguen sintiendo hoy en día, sin que el gobierno pudiera hacerle frente de la manera más adecuada.

El cierre temporal de las empresas y la cuarentena implicaron la paralización de labores del sector privado, con excepción de algunas dedicadas a servicios esenciales.

El teletrabajo, legalizado a través de la Ley 126 de 2020, días antes de haberse producido el primer caso de coronavirus, permitió a gran cantidad de funcionarios públicos a seguir trabajando y, a algunas empresas, desarrollar ciertas actividades de modo virtual.



Sin embargo, el Gobierno Nacional optó preferentemente por la figura de la suspensión de los efectos del contrato contenida en el Código de Trabajo (artículo 199, numeral 8), para aplicar al sector privado, y así hacerle frente a la pandemia en lo laboral, lo cual afectó a 284,209 trabajadores, es decir, el 31% de los empleos formales de este sector. Debíó existir otro tanto de afectados en las micros, pequeñas y medianas empresas no registrado, lo cual conduce a pensar que por lo menos la mitad de los empleos formales de este sector estuvo suspendida o sencillamente desapareció, en virtud de los diversos decretos ejecutivos y leyes laborales expedidos en pandemia.

A cambio, el Gobierno se comprometía a asistirlos a través del vale digital (bono con un valor de 80 balboas consumibles en el comercio local), que se le hizo efectivo transcurridos casi dos meses después de declarado el cierre temporal inicial, y que tuvo aumentos sucesivos a 100 balboas (1 de julio de 2020) y 120 balboas (1 de febrero de 2021).

Está claro que la pandemia no era causal de despido justificada, pero no dudamos de que existió un alto número de empresas que acudió al despido, aprovechando las circunstancias.

Se aprobó la posibilidad de reducción de jornadas y, por ende, de salarios, a través de diversos decretos ejecutivos y leyes, haciéndole concesiones al sector empresarial.

Las leyes aprobadas (157 de 2020 y 201 de 2021), aunque temporales, legalizaron esta precarización laboral que ya habían generado los decretos ejecutivos, por la vía de la suspensión y alteración de la relación de trabajo, despidos injustificados disfrazados de mutuos acuerdos y suspensión del fuero de maternidad, por encima de lo dispuesto por el Código de Trabajo en circunstancias normales.

Y es que el empresariado venía expresando su intención de que se “flexibilizara” aún más el Código de Trabajo, aprovechando la coyuntura de pandemia para presionar en ese sentido, agravando las condiciones laborales de los trabajadores. La propia ministra de Trabajo calculó que el desempleo aumentaría entre un 14% a 20%, debido a la pandemia, aparte de incrementarse la informalidad laboral, la cual equivalía al 45% de la PEA antes de la cuarentena.

Lo importante debió ser, como lo ha dicho la OIT, que en las circunstancias de pandemia se evitasen las pérdidas de empleos y se mantuviesen los niveles de ingresos, tal como ocurrió en Rusia y Francia, con la figura de dos meses de vacaciones adelantadas subsidiadas por la empresa privada y el Estado; o en EE.UU, Europa y América Latina, con el seguro de desempleo, que ha servido de colchón para permitir a las familias contar con ingresos

mínimos ante el desempleo o suspensión temporal de sus trabajos.

## **El teletrabajo y otras medidas**

Con el desarrollo tecnológico proliferaron en diversos países e incluso en el nuestro (más que todo en algunas empresas transnacionales), modalidades de trabajo donde la persona puede realizar sus labores desde casa o fuera de las instalaciones de la empresa, de manera parcial o total, pero reportando los resultados a través de las tecnologías de la información y la comunicación, conocidas como trabajo remoto, *home office* o teletrabajo.

Por un lado, destacamos que el mismo implica ahorro de tiempo de desplazamiento hacia las oficinas del empleador, lo cual en nuestro país implica recuperar calidad de vida al obviar esos penosos tranques vehiculares que consumen valioso tiempo que dejamos de compartir con nuestras familias. Asimismo, pueden suponer mayor productividad, opciones laborales para personas con capacidades especiales, fomento de una mayor especialización del trabajo y, evidentemente, reducción de costos de local, electricidad, mobiliario, etc. para la empresa.

El Código de Trabajo nuestro había introducido en 1972 el trabajo a domicilio, como un trabajo especial, donde el trabajador podía realizar sus tareas en casa o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia inmediata del empleador, pero sujeto a sus instrucciones y a la dotación de materias primas y herramientas de trabajo por parte de éste. Fue una modalidad muy utilizada en la industria de la confección de ropa. Sin embargo, con las reformas introducidas por la Ley 1ª de 1986, se eliminó esta categoría de trabajadores del Código, habiendo quedado estas personas, sin protección laboral alguna.

El 9 de octubre de 2019 se aprobó en tercer debate, por parte de la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley n.º 76, que establecía y regulaba el teletrabajo en la República de Panamá, quedando pendiente su ratificación por parte del Ejecutivo.

Sin embargo, fue hasta el 18 de febrero de 2020, pocos días antes de que fuese declarado el estado de emergencia por la pandemia, que se sancionó la Ley 126, de teletrabajo, en Panamá, publicada en la Gaceta Oficial al día siguiente y aplicable tanto al sector público como privado.

Dicha Ley define el teletrabajo como “la prestación de servicios subordinada, sin presencia física en el centro de trabajo o entidad pública, a través de medios informáticos de telecomunicaciones y análogos, mediante los cuales, a su vez, se ejerce el control y la supervisión de las labores” (Artículo 1). Establece el teletrabajo como una modalidad de

la relación de trabajo, su carácter voluntario y reversible para ambas partes. El contrato debe estar por escrito y contener una cláusula de confidencialidad acerca de la información manejada por el teletrabajador. Igualmente obliga al empleador a proporcionar, instalar, y mantener los equipos necesarios para el teletrabajo, así como brindar el soporte técnico. También debe incorporar una declaración del trabajador de que cuenta con instalaciones adecuadas, lo cual no nos parece conducente.

Esta Ley fue reglamentada a través del Decreto Ejecutivo 133 de 16 de septiembre de 2020, que fue producto de la Mesa Económica Laboral ya citada. Incorpora el derecho de desconexión del trabajador para disfrutar de los descansos que le corresponden; así mismo dice que el teletrabajo podrá ser móvil y suplementario; y que el empleador debe llevar registro las horas laboradas a través de medios informáticos, así como sufragar los gastos de electricidad, internet y otros gastos ocasionados.

Desde el inicio de la emergencia se dispuso, a través de diversos decretos, acudir al teletrabajo en lo posible. Y también a las vacaciones, tiempos compensatorios y permisos, para personal de 60 años o más, con enfermedades crónicas o mujeres embarazadas o para los propios afectados del coronavirus, tanto en el sector público como privado.

Esta última medida pudo extenderse al resto de los trabajadores, dada la gravedad del momento, que implicó un cierre de las empresas y que se dirigía a una cuarentena total. De hecho, hubo empresas que buscaron resolver por estas vías, sin perjudicar el ingreso salarial, pero el Gobierno las obligó a una suspensión a través del Decreto Ejecutivo n.º 81 de 2020.

Esta nueva normativa de teletrabajo llena un vacío legal y se pone a tono con los requerimientos de los nuevos tiempos, salvo algunos aspectos que pueden prestarse a interpretaciones lesivas a los derechos de los trabajadores (como el trabajo de guardia).

### **La suspensión de la relación de trabajo**

En cuanto a su tratamiento doctrinal podemos destacar la definición que da el mexicano Mario de la Cueva: Es la “institución que tiene por objeto conservar la vida de las relaciones individuales de trabajo, suspendiendo la producción de sus efectos, sin responsabilidad para el trabajador y el patrono, cuando advierta alguna circunstancia, distinta de los riesgos de trabajo, que impide al trabajador la prestación de su trabajo.

El también mexicano, José Dávalos, reconoce que la suspensión es un derecho del trabajador, en tanto deriva del principio de la estabilidad en el empleo, y señala como consecuencias de la misma, además de la interrupción temporal de la relación de trabajo y de la obligación de pagar el

salario, las siguientes: la continuidad de los beneficios de la seguridad social, la temporalidad, la reserva de la plaza para el trabajador, la continuidad de la antigüedad del trabajador en la empresa, la inalterabilidad del contrato.

En la legislación laboral mexicana, a diferencia de la nuestra, se diferencian las causas legales, de las causas convencionales de la suspensión; y se habla también de la suspensión colectiva de las relaciones de trabajo. El caso fortuito o fuerza mayor y la incapacidad económica serían causas de suspensión colectiva, las cuales deben ser autorizadas por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Estas, a su vez, deben fijar una indemnización para los trabajadores, según la duración de la suspensión, la cual no puede ir más allá de un mes de salario.

Nuestro Código de Trabajo, por su parte, es enfático al señalar que la suspensión del contrato de trabajo “en lo relativo a las obligaciones de prestar el servicio y, cuando la ley no disponga lo contrario, de pagar el salario, no implica su terminación, ni extingue los restantes derechos y obligaciones que emanen de los mismos, en especial en cuanto al reintegro al trabajo y la continuidad del contrato” (Artículo 198). El Artículo 207 indica que el caso fortuito o fuerza mayor y la incapacidad económica son causas de suspensión colectiva. El Artículo 199 enuncia, además, como otras causas de suspensión: la enfermedad o accidente no profesional, el arresto del trabajador, la licencia por comisión sindical o por cargo público, la licencia de gravidez, los riesgos profesionales, la licencia concedida por el empleador, la huelga y la incapacidad económica de la empresa.

En cuanto al caso fortuito o fuerza mayor y la incapacidad económica, el Código establece un límite a la duración de la suspensión de una semana hasta un mes, pudiéndose prorrogar mes a mes, hasta cuatro meses después, de encontrar justificada la causal alegada, la Dirección General de Trabajo del MITRADEL (artículo 203). La empresa debe comprobar la causal ante esta Dirección dentro de los 3 días siguientes a la fecha de suspensión; y esta oficina deberá pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la causal, a los tres días siguientes (artículos 201 y 202). Al concluir el término de la suspensión, los trabajadores deben reincorporarse a su trabajo al día siguiente del vencimiento (Artículo 205), respetándose la antigüedad de servicios (Artículo 208).

El manejo de la figura de la suspensión del contrato de trabajo en pandemia, por parte de las autoridades gubernamentales, fue irregular, en nuestro concepto, en tanto se desnaturalizó su propósito de preservar la fuente de trabajo, utilizándose a conveniencia de los intereses del sector empresarial en nuestro país. Veamos.

## **El Decreto Ejecutivo n.º 81 de 20 de marzo de 2020**

Recién declarado el Estado de emergencia, se aprobó el Decreto Ejecutivo n.º 81 del 20 de marzo de 2020, que reglamenta el numeral 8 del Artículo 199 del Código de Trabajo, relativo a la suspensión del contrato de trabajo por caso fortuito o fuerza mayor.

Dicho decreto señala que la pandemia del COVID-19 y la declaración de Estado de emergencia deben ser consideradas como caso fortuito o fuerza mayor. En este punto vale la pena recordar que el Artículo 7 del Código de Trabajo señala textualmente que “se entiende por fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir”, y al COVID-19 sí era posible enfrentar con todas las medidas de bioseguridad y las vacunas que se implementaron.

La suspensión significa que los trabajadores no están obligados a realizar sus tareas y, los empleadores, a pagar los salarios, aunque se preserva la fuente de trabajo y se respeta la antigüedad en el empleo.

La suspensión debía ser solicitada por cada empresa a la Dirección General de Trabajo del MITRADEL, aportando “prueba idónea de la afectación económica” (error garrafal en este decreto tomando en cuenta que no se trata de suspensión por incapacidad económica); y la notificación de la Resolución de esta Oficina aprobando la suspensión se daba por medios electrónicos, procediéndose a dar por aprobada la misma –por silencio administrativo– si la Dirección no lo hacía en el término respectivo, procedimiento que iba más allá de lo que consignan los artículos 201 a 204 del Código de Trabajo.

El decreto, asimismo, contempla la posibilidad de que el personal suspendido sea beneficiado con planes del Ejecutivo “para mitigar la falta de ingresos regulares”, vale decir, el Plan Panamá Solidario anunciado por el presidente de la República el 18 de marzo de 2020.

Con el Decreto 81 se hizo recaer los efectos negativos de la pandemia en el sector más vulnerable, el trabajador, el cual vería desaparecer totalmente sus ingresos salariales y lo sujetaría a un bono solidario inferior al salario mínimo. El decreto fue retroactivo a la fecha de cierre de la empresa establecido con anterioridad. Estimamos que el mismo tiene visos de ilegalidad e inconstitucionalidad.

## **Otros decretos ejecutivos que prorrogan la suspensión de los contratos de trabajo por pandemia**

En esta coyuntura de pandemia, en concordancia con el Decreto Ejecutivo n.º 81 de 20 de marzo de 2020, fueron aprobados otros decretos

que prorrogaron la suspensión de los contratos de trabajo de las empresas, mes a mes (tal como señala el Artículo 203 del Código de Trabajo), los cuales pasamos a enunciar:

Decreto Ejecutivo n.º 506 de 24 de marzo de 2020, que ordena la suspensión temporal de la actividad de la industria de la construcción.

Decreto Ejecutivo n.º 95 de 21 de abril de 2020, que prorroga la suspensión temporal de los efectos del contrato de trabajo por un mes.

Decreto Ejecutivo n.º 548 de 24 de abril de 2020, que prorroga por el término de 30 días, la suspensión temporal de la construcción.

Decreto Ejecutivo n.º 637 de 25 de mayo de 2020, que prorroga la suspensión temporal de la actividad de la industria de la construcción.

Decreto Ejecutivo n.º 97 de 29 de mayo de 2020, sobre registro de los trabajadores y empleadores afectados y prorroga la suspensión de los contratos de trabajo por 30 días (15)

Decreto Ejecutivo n.º 709 de 10 de junio de 2020, que extiende la suspensión temporal de la actividad de la industria de la construcción por 15 días.

Decreto Ejecutivo n.º 100 de 1 de julio de 2020, que prorroga la suspensión temporal de los efectos de los contratos de trabajo y dicta otras disposiciones.

### **La Ley n.º 157 de 3 de agosto de 2020**

El diálogo tripartito (obreros, empleadores, gobierno) “por la Economía y el Desarrollo Laboral”, al cual convocó el presidente de la República, inició el 1 de mayo de 2020 y concluyó dos meses después. Del mismo se restaron tres confederaciones obreras, alegando que era una farsa y que no se habían tomado en cuenta sus propuestas.

Los 23 acuerdos alcanzados no se refirieron a aspectos sustantivos como medidas macroeconómicas de reactivación económica o a una ayuda estatal suficiente a la población para hacerle frente a su subsistencia en pandemia. El tema económico se lo reservó el Ejecutivo en función de su manejo directo con el sector empresarial; y, en cuanto al Vale Digital, apenas lo aumentó a B/.100 por mes.

Y es que no había posibilidad de discutir asuntos de mayor envergadura, dadas las posiciones encontradas por parte del sector trabajador de defensa de las conquistas obreras y de que no se reformase el Código de Trabajo vigente, por un lado; y del sector empleador, de que se flexibilizasen

temporalmente horarios, pago de horas, despidos, movilidad y que se permitiera la suspensión de convenios colectivos.

Sin embargo, más que llevar los 23 acuerdos a Ley de la República, el proyecto de ley que presentó el Ejecutivo a la Asamblea (Proyecto de Ley 354) fue más allá y tocó aspectos sensitivos del Código de Trabajo, no consensuados en la Mesa del Diálogo. Satisfizo, en esencia, los intereses de la clase empresarial.

A pesar de las restricciones de movilidad ciudadana, gremios sindicales, profesionales y estudiantiles protestaron por casi tres semanas consecutivas en contra del proyecto, en diversos puntos tanto de la ciudad capital, como del interior de la república. El Proyecto fue aprobado el 3 de agosto de 2020 y se convirtió en Ley de la República.

Aunque sus disposiciones son de carácter transitorio, aplicables a las empresas que cerraron total o parcialmente sus operaciones y a los trabajadores con contratos suspendidos durante el estado de emergencia, lo cierto es que implicaron reformas sustanciales al Código de Trabajo.

Esta Ley permite que se mantengan las suspensiones de los contratos de trabajo hasta el 31 de diciembre de 2020, aunque renovando las mismas mes a mes. Recordemos que los contratos se venían suspendiendo todos los meses desde la declaratoria del estado de emergencia, en virtud de decretos ejecutivos, y el Código de Trabajo solo permite que se prorroguen hasta cuatro meses después de la primera suspensión que puede darse entre una semana a un mes, es decir hasta cinco meses, los cuales se cumplían en agosto de ese año, por lo cual había que expedir una Ley —y no un decreto ejecutivo— para prorrogar las suspensiones más allá de agosto de dicho año, por razones de jerarquía legal.

### **3. Los Decretos Ejecutivos n.º 229 y 231 de 2020 y n.º 8 de 2021**

La desnaturalización de la figura de la suspensión de los contratos de trabajo continuó con la expedición de los Decretos Ejecutivo 229 y 231 de diciembre de 2020 y el n.º 8 de 14 de enero del año siguiente, toda vez que el reintegro de los trabajadores anteriormente suspendidos no se dio en enero de 2021, como se esperaba. Además de modificar la Ley 157 de 2020, lo cual no correspondía de acuerdo con el orden jerárquico normativo.

El Decreto Ejecutivo 229 estableció un “retorno gradual” al trabajo, de manera que la suspensión pudiera extenderse, según porcentajes, hasta tres meses (sector primario) y seis meses más (sectores secundario, terciario y turismo), sobrepasando su facultad reglamentaria y contrariando el Código de Trabajo (19). Por tanto, la ausencia de ingresos del trabajador no se resolvió a partir del 31 de diciembre de 2020.

Lo anterior se agravó con la expedición del Decreto Ejecutivo 231, que estableció la vigencia del Decreto n.º 229, más adelante: a partir del 1 de febrero de 2021 (20). Esto en función de las medidas sanitarias de cuarentena, toque de queda y restricciones a la movilidad adoptadas en el momento, por la proliferación de contagios que se dio en diciembre de 2020 y enero de 2021.

Esto obligó a la expedición del Decreto Ejecutivo n.º 8 de 14 de enero, que pospuso la vigencia del Decreto 229, para el 1 de marzo de 2021, de forma tal que el retorno gradual se diera a partir de esta última fecha. Lo anterior llevó a los hogares panameños a pasar mayores carencias en Navidad y Año Nuevo, pues el bono solidario que se otorgó al trabajador suspendido no alcanzó para cubrir la canasta básica de alimentos y solo fue incrementado en B/20 a partir del 1 de febrero de ese año.

Y los trabajadores que ya habían sido reintegrados fueron castigados nuevamente con la cuarentena de Año Nuevo, al ser suspendido el cobro de sus salarios durante la misma, ya que difícilmente los empleadores optarían por otras fórmulas remunerativas.

### **La Ley n.º 201 de 2021**

Esta Ley, de 25 de febrero de 2021, reitera la “gradualidad” en el reintegro de quienes venían suspendidos del año anterior por la pandemia, mes a mes. Las empresas pueden solicitar la prórroga de la suspensión ante el MITRADEL, que no puede exceder los tres meses si son del sector primario de la economía; seis meses si son del sector secundario; y ocho meses si son del sector terciario o de turismo, o si se trate de actividades de 10 o menos trabajadores. Sin embargo, los términos del retorno de los trabajadores podían ser ampliados o recortados de común acuerdo.

Según esta Ley, las empresas debieron respetar la planta de trabajadores existente, prohibiéndoseles contratar a nuevos operarios, al menos que se trate de labores distintas a las ejecutadas por los trabajadores suspendidos.

Los directivos y representantes sindicales, discapacitados y mujeres con fuero de maternidad debían ser reintegrados el primer mes de la reactivación. También se les daría prioridad a los más antiguos o con más tiempo de estar suspendidos. Quienes tengan 60 años o más, padezcan enfermedades crónicas, embarazadas que no estén en licencia de maternidad y a quienes se les haya aplicado medidas sanitarias, en estos casos podrían retornar a sus puestos gradualmente y por mutuo acuerdo.

El cálculo de las prestaciones laborales se haría en base al promedio de los salarios percibido durante los seis meses antes o el último salario mensual, antes del mes de marzo de 2020, de acuerdo con el que le fuera



más favorable al trabajador. Si el empleador impidiera el reintegro del trabajador a su puesto de trabajo, una vez finalizada la suspensión del contrato, se consideraría según esta Ley, despido verbal injustificado.

### **Reducción de jornada y de salario**

El principio de irrenunciabilidad de los derechos del trabajador enunciado en el artículo 71 constitucional, ya había sido trastocado gravemente con la expedición de la Ley 44 de 1995, al permitir excepciones a la prohibición de reducción del salario, en el artículo 159 del Código de Trabajo.

Dicho artículo enuncia como excepciones a esta prohibición, la crisis económica grave de carácter nacional y el caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobados y que pongan en peligro puestos de trabajo. En estas situaciones se podrá modificar o reducir la jornada de trabajo, temporalmente, con el consentimiento del sindicato o el trabajador, siempre que se convengan métodos para lograr la recuperación gradual de dicha jornada a los niveles anteriores.

Ahora, tras la declaratoria del Estado de emergencia, se echó mano de esta figura para flexibilizar y precarizar aún más las relaciones laborales en las empresas aún más allá de lo que permite el artículo 159 del Código. De esta manera se expidieron los Decretos 71, 85, 96 y 101 de 2020, que permiten la reducción de la jornada y, por ende, del salario.

### **Decretos Ejecutivos n.º 71 y n.º 85 de 2020**

Los Decretos Ejecutivos 71 de 13 de marzo y 85 de 2 de abril de 2020 (23), expedidos a inicios de la declaratoria del Estado de emergencia por razón del Covid-19, permiten que mientras rija este estado, se pueda reducir la jornada de trabajo, pero contemplando también movilidad laboral o cualquier otra modificación “requerida por las partes para mitigar el contagio”, debiéndose fijar métodos para la recuperación gradual de la jornada después de la emergencia, yendo más allá de lo permitido por el Código de Trabajo (artículo 197A) en materia de movilidad.

### **Decreto n.º 96 de 2020**

El Decreto Ejecutivo n.º 96 de 15 de mayo de 2020 se expide para regir con la apertura de los diversos bloques económicos dentro del plan gubernamental de “retorno a la normalidad”. Lo que busca este decreto es reintegrar a los trabajadores después de la suspensión de labores, pero por allí mismo reducirle jornada y salario, lo cual trastoca la esencia de la figura de la suspensión, que implica reintegro a las condiciones originalmente

pactadas, una vez se supere la causa de la suspensión.

### **Decreto Ejecutivo n.º 101 de 2020**

El Decreto Ejecutivo n.º 101 de 13 de julio pretendió limitar la reducción de jornada hasta el 50% de la totalidad de la jornada inicialmente acordada y sujetar el pago a la rata por hora pactada, no obstante, la posibilidad de su reducción, así como del salario, atentaría contra el principio constitucional de irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores.

Así mismo señaló que los acuerdos de reducción eran hasta el 31 de diciembre de 2020.

Aunque pudiera parecer loable el límite establecido, lo cierto es que el Decreto no tuvo carácter retroactivo, por lo tanto, no afectó las reducciones que se hicieron con anterioridad al Decreto y que fueron más allá del 50% del total de horas pactadas, además de que su texto excede lo normado en el 159. Consideramos que el artículo 159 del Código de Trabajo no debió haberse aprobado nunca: “Esas aguas (el 159) han traído estos lodos (los Decretos aludidos)”, todos inconstitucionales.

### **Ley 157 de 2020**

Esta Ley permite que el empleador que ha reactivado sus operaciones conforme a los lineamientos de gobierno, para el retorno gradual a “la normalidad post covid”, “establezca turnos de trabajo distintos a los vigentes de la empresa”, es decir, variar unilateralmente los horarios de trabajo y hasta reducirlos, lo cual trae consigo reducción de salarios, tal como se venía permitiendo con los Decretos Ejecutivos 96 y 101 ya aludidos. Aunque se consigna la obligación del empleador de informar a los trabajadores de dichos cambios, por lo menos, con 48 horas de anticipación (artículo 4 de la Ley 157 de 2020).

### **Ley 201 de 2021**

Esta normativa busca legalizar la modificación temporal de la jornada laboral una vez se reintegra el trabajador más allá del 31 de diciembre de 2020 (que era la fecha límite de aplicación del Decreto Ejecutivo 101). El reintegro inmediato se transformó en “reintegro gradual” a partir del 1 de marzo de 2021, debiéndose calcular las prestaciones laborales según lo devengado en los seis meses o el último mes anteriores a marzo de 2020.

Se reproduce el Artículo 4 de la Ley 157, pero permite que las empresas

que no alteraron horarios durante el 2020 a causa de la pandemia, ahora sí lo puedan hacer por mutuos acuerdos (artículo 22) e, incluso, más allá del 31 de diciembre de 2021, fecha de término de esta Ley 201 (artículo 23).

### **Los mutuos acuerdos**

Los mutuos acuerdos constituyen una causa de terminación de la relación de trabajo, según el Artículo 210 del Código. Sin embargo, es una práctica conocida disfrazar los despidos injustificados con “mutuos acuerdos”, lo cual con mayor razón pasó durante la pandemia.

En la Ley 157 de 2020 se hace alusión a esta figura señalando que: “el empleador entregará al trabajador la propuesta escrita de terminación por mutuo consentimiento de la relación de trabajo, para que la responda en un término no menor de dos días hábiles. En caso de que el trabajador no responda, este podrá demandar la nulidad por esta causa ante los juzgados seccionales de trabajo, mediante proceso abreviado para que ordene su reintegro. Se presume cierta la afirmación del trabajador acerca de que no se le otorgó el término de los dos días para responder. Esta presunción podrá destruirse mediante prueba que no admita duda razonable” (Artículo 6).

Aunque resulta loable esta presunción a favor del trabajador, no deja de sorprendernos que a continuación se insinúe en la Ley, la posibilidad de que la terminación pueda darse por mutuo consentimiento, despido o decisión unilateral del empleador, dentro de los tres meses siguientes al reintegro del trabajador suspendido (Artículo 7), lo que desdibuja la obligación del reintegro a las condiciones originales pactadas en el contrato, al culminar la suspensión.

En la Ley 201 de 2021, artículos 19 y 20, se reproducen textualmente estos artículos 6 y 7 de la Ley 157 de 2020, con la salvedad de que el pago por las prestaciones adeudadas debía darse en un solo pago en esta última, mientras que en la Ley 201 podría darse en el lapso de ocho meses.

### **El fuero de maternidad y el subsidio de maternidad**

El fuero de maternidad es la protección que tiene la mujer de no ser despedida debido a su maternidad. Es una conquista de las mujeres trabajadoras panameñas que lograron a través de su vocera, doña Marta Matamoros, dirigente del Sindicato de Sastres y Similares, que se acogiera, lo mismo que el descanso forzoso retribuido o licencia de maternidad, en el texto de la Constitución de 1946, retomado en el artículo 72 de la Constitución Política actual.

Sin embargo, fue afectado con la aprobación de la Ley n.º 157 de 3

de agosto de 2020, no solo durante el tiempo que durase el estado de emergencia nacional por la pandemia, sino más allá, ya que esta materia es la única que implicó reforma permanente al Código de Trabajo, a través de la introducción del artículo 116A, que señala textualmente lo siguiente:

*Se suspende el cómputo del tiempo correspondiente al fuero de maternidad durante el período de suspensión de los efectos de los contratos de trabajo, cuando corresponda a los numerales 8 y 9 del Artículo 199 del Código de Trabajo. El tiempo restante del fuero se reactivará tan pronto se reintegre la trabajadora.*

Dicho artículo suspende el cómputo del tiempo correspondiente al fuero de maternidad durante el período de suspensión de los contratos de trabajo, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor o por incapacidad económica de la empresa. Es decir, que no se va a computar el fuero si la suspensión del contrato se da durante el embarazo o el año posterior al mismo, ya sea por la pandemia actual o por cualquier otro caso de caso fortuito o fuerza mayor o alguna problemática económica de carácter temporal de la empresa.

Aunque el tiempo suspendido se suma después del reintegro de la trabajadora, de qué valdría si el fuero implica inamovilidad de la mujer en su empleo por la maternidad y, a *contrario sensu*, debe entenderse que, si se suspende el cómputo, la empresa tiene patente de corso para despedir arbitrariamente.

Por otro lado, esta disposición perjudica el subsidio de maternidad al exigir la CSS un mínimo de nueve cuotas mensuales pagadas en los 12 meses anteriores al séptimo mes de gravidez de la mujer. Y, por tanto, si está suspendido el fuero, no se abonan las cuotas necesarias para el pago por parte de la Caja, de las 14 semanas de descanso.

Consideramos que esta Ley no puede violentar garantías constitucionales como lo son el fuero de maternidad y el descanso forzoso retribuido, que son de tan profundo interés social: no sólo se perjudica a la madre, sino también al menor en su vientre.

La Ley 201 de 2021, por su parte, para enmendar la falta de pago del subsidio de maternidad a las mujeres que no tuviesen esas 9 cuotas y que tuviesen sus contratos suspendidos por la pandemia, lo cual fue muy criticado, obligó al Ministerio de Economía y Finanzas a que destinara a la CSS un fondo de hasta 5 millones de dólares, para cancelarles las 14 semanas correspondiente a la licencia de maternidad, pero debían hacer la solicitud hasta el 31 de julio de 2021.

Sin embargo, el artículo 116A del Código de Trabajo, que introdujo la Ley 157, no fue derogado y se mantiene vigente, es decir, el que permite

la suspensión del fuero de maternidad por caso fortuito o fuerza mayor e incapacidad económica de la empresa.

## **Conclusiones**

La legislación laboral en pandemia adoptada por nuestro país fue excepcional, rigiendo entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, salvo la normatividad relativa al teletrabajo y la suspensión del fuero de maternidad por caso fortuito o fuerza mayor e incapacidad económica, que se mantienen vigentes.

La aprobación de la Ley 126 de 2020, sobre teletrabajo fue positiva, en tanto permitió el mantenimiento de los salarios en todo el sector público y, excepcionalmente, en el sector privado. No así la suspensión del fuero de maternidad, que se entendió como patente de curso para proceder con los despidos a las mujeres embarazadas o recién dadas a luz o la excusa para no proceder al pago de las 14 semanas de descanso.

En cuanto a las suspensiones de los efectos del contrato por pandemia, se procedió a sucesivas prórrogas de estas, realizadas a través de Decretos Ejecutivos y la Ley 157 de 2020, esta última que le daba término definitivo, al 31 de diciembre de ese año.

Sin embargo, el reintegro no sería inmediato a inicios de 2021, sino que se dispuso a través de otros decretos (los cuales no podían modificar la Ley), el retorno gradual de los 284,209 trabajadores suspendidos, mismos que fueron derogados después por la Ley 201 de 25 de febrero de 2021, que estableció nuevos términos para el retorno también gradual a los puestos de trabajo según sector, concluyendo con el sector terciario, el 1 de noviembre.

Si bien la posposición del regreso a las plazas laborales se debió en parte al rebrote del coronavirus ocurrido en diciembre de 2020, lo cierto es que el manejo de la figura de la suspensión del contrato de trabajo en pandemia, por parte de las autoridades gubernamentales, ha sido a conveniencia del sector empresarial en nuestro país.

Al 1 de noviembre de 2021, solo fueron reactivados el 47% de esos contratos suspendidos, de los cuales, muchos han sido reintegrados para ser liquidados ya sea por despidos, mutuo acuerdos, conclusión de contratos temporales o por obra o renunciaciones, o bien, sujetos a nuevas suspensiones, ahora por razones económicas. O se recontrata con salarios inferiores.

Se fue más allá de los términos y procedimientos que consigna el Código de Trabajo sobre las suspensiones por caso fortuito o fuerza mayor, y el objetivo que era preservar las plazas de trabajo no se cumplió, pues no se procedió al reintegro a las condiciones anteriores, sino a un retorno gradual al trabajo, sujeto a “pactos” de las partes en cuanto a los términos contractuales, o bien,

permitiendo la posibilidad de su conclusión por “mutuo acuerdo”, renunciadas, nuevas suspensiones ahora por razones económicas, etc.

Se calcula en 42%, la eliminación de los empleos formales en el sector privado en un año. Mientras que el sector informal aumentó en un 52%. Curiosamente, las planillas estatales se incrementaron en un 24%.

Con la agravante de que en diciembre de 2022 debe concluir la ayuda estatal denominada Vale Digital, de un monto de B./120 mensual (que se viene otorgando desde marzo de 2020) que benefició a cerca de 460,000 personas sin ingreso alguno. Todo esto en medio de la alta vulnerabilidad de nuestra economía de servicios, ante los vaivenes del mercado; y el endeudamiento estatal que solo en esta administración supera los \$16,000 millones.

Con la pandemia del hambre que se avecina, consecuencia además de los efectos de la guerra ruso-ucraniana, surge la interrogante: ¿dónde está la estrategia y plan de reactivación económica del Gobierno a corto y mediano plazo, que goce del consenso de los diversos sectores sociales?

No fue sorprendente entonces observar el estallido social que se produjo en el país en julio de 2022.

### **Citas bibliográficas**

*El País*, 11 de marzo de 2020.

Resolución de Gabinete n.º 11 de 13 de marzo de 2020, Gaceta Oficial Digital n.º 28979-13 de 13 de marzo de 2020.

Fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia, el 7 de octubre de 2021, publicado en la Gaceta Oficial Digital No 29419 de 19 de noviembre de 2021.

Noticia aparecida en el portal de la Presidencia de la República (presidencia.gob.pa), el 30 de diciembre de 2021.

*El Siglo*, 28 de noviembre de 2021.

Ley n.º 126 de 18 de febrero de 2020, Gaceta Oficial n.º 28965-A de 19 de febrero de 2020.

Decreto Ejecutivo No 133 de 16 de septiembre de 2020, Gaceta Oficial n.º 29115-A de 17 de septiembre de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 81 de 20 de marzo de 2020, Gaceta Oficial n.º 28985C de 20 de marzo de 2020.

De la Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Editorial Porrúa, 9ª ed. actualizada por Urbano Farías, México, 1984, p. 234.

Dávalos, José. *Derecho individual del Trabajo*, 19ª ed., Editorial Porrúa, México,

2010, pp. 121-122.

Decreto Ejecutivo n.º 506 de 24 de marzo de 2020, Gaceta Oficial n.º 28987-A de 24 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 95 de 21 de abril de 2020, Gaceta Oficial n.º 29007-A de 21 de abril de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 548 de 24 de abril de 2020, Gaceta Oficial n.º 29010-A de 24 de abril de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 637 de 25 de mayo de 2020, Gaceta Oficial n.º 29031-B de 25 de mayo de 2020.

Decreto Ejecutivo No 97 de 29 de mayo de 2020, Gaceta Oficial n.º 29035-B de 29 de mayo de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 709 de 10 de junio de 2020, Gaceta Oficial n.º 29044-A de 10 de junio de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 100 de 1º de julio de 2020, Gaceta Oficial n.º 29060-A de 2 de julio de 2020.

Ley 157 de 3 de agosto de 2020, Gaceta Oficial n.º 29082-A de 3 de agosto de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 229 de 15 de diciembre de 2020, Gaceta Oficial Nn.º 29176-A de 15 de diciembre de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 231 de 29 de diciembre 2020, Gaceta Oficial n.º 29186-B de 29 de diciembre de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 8 de 14 de enero de 2021, Gaceta Oficial n.º 29199-A de 18 de enero de 2021.

Ley 201 de 25 de febrero de 2021, Gaceta Oficial n.º 290228-A de 26 de febrero de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 71 de 13 de marzo de 2020, Gaceta Oficial n.º 28979-C de 13 de marzo de 2020. Decreto Ejecutivo No 85 de 2 de abril de 2020, Gaceta Oficial No 28994-B de 2 de abril de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 96 de 15 de mayo de 2020, Gaceta Oficial n.º 29025-A de 15 de mayo de 2020.

Decreto Ejecutivo n.º 101 de 13 de julio de 2020, Gaceta Oficial n.º 29067-A de 13 de julio de 2020.

*La Estrella de Panamá*, 17 de junio de 2022.

*La Prensa*, 19 de julio de 2022.

# LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO MODELO DE DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19 Y LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)<sup>1</sup>

Andy Espinoza H.

Universidad Marítima Internacional de Panamá. Panamá

[aespinoza@umip.ac.pa](mailto:aespinoza@umip.ac.pa)

<https://0000-0003-1258-6056>

## Resumen

La Covid-19 generó una crisis económica y sanitaria sin precedentes, convirtiendo a Panamá en uno de los países con la mayor contracción económica en la región latinoamericana, solamente superado por Perú y Venezuela. A partir del año 2021, inicia el proceso de recuperación con buenas perspectivas de crecimiento, vinculadas principalmente con la “vocación geográfica y el carácter transitista de la economía panameña” (Calvo, 2014). Sin embargo, se identifican grandes desigualdades sociales y territoriales, regiones desvinculadas del desarrollo y crecimiento económico que se genera en las provincias cercanas al área canalera, Panamá, Colon y Panamá Oeste, y que concentran más del 83.1% de la renta nacional; por otro lado, encontramos provincias como Bocas del Toro, Darién y Los Santos, las cuales, en conjunto, apenas participan con un 3.2% de la riqueza nacional, una alta tasa de desempleo y una informalidad galopante que para el año 2021 se aproxima a un 63% de la población ocupada. En esta coyuntura de la economía panameña, La Covid-19 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), este estudio tiene como objetivo proponer la Economía Circular como una alternativa para lograr un desarrollo económico más inclusivo, más resiliente y sostenible, que integre económica y geográficamente a todo el país.

**Palabras clave:** economía circular, resiliente, sostenible, ODS, crecimiento económico.

## Abstract

Covid-19 generated an unprecedented economic and health crisis, making Panama one of the countries with the greatest economic contraction in the Latin American Region, only surpassed by Peru and

---

1. Recibido 12/7/22 - Aprobado 11/11/22



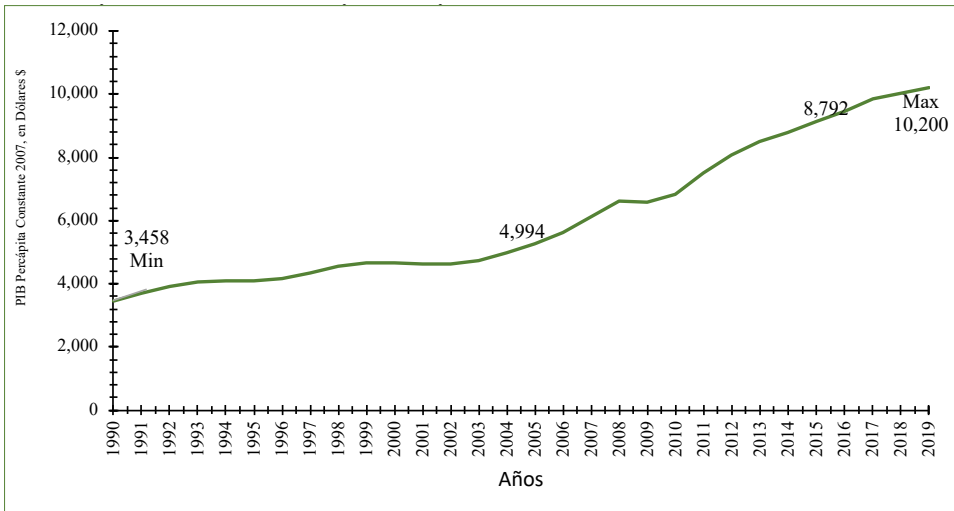
Venezuela. As of 2021, the recovery process begins with good growth prospects linked mainly to the “geographical vocation and the transitory nature of the Panamanian economy” (Calvo, 2014); however, great social and territorial inequalities are identified, regions disconnected from the development and economic growth that is generated in the provinces near the canal area, Panama, Colon and West Panama, and which concentrate more than 83.1% of the national income; On the other hand, we find provinces such as Bocas del Toro, Darién and Los Santos, which, as a whole, barely participate with 3.2% of the national wealth, a high unemployment rate and rampant informality that by 2021 is close to 63% of the occupied population. At this juncture of the Panamanian economy, the Covid-19 and the Sustainable Development Goals (SDGs), this study aims to propose the Circular Economy as an alternative to achieve a more inclusive, more resilient and sustainable economic development, which integrates economic and geographically throughout the country.

**Keywords:** Circular Economy, resilient, sustainable, ODS, economic growth

## **Introducción**

En las últimas tres décadas (1990-2019), la economía panameña se ha destacado por un sólido y sostenido crecimiento económico. De acuerdo con Cecchini, Holz y Mojica, (2020), el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumento en casi tres veces, superando en el año 2011, el promedio de América Latina y el Caribe. (ALC). Para el año 2019, este indicador alcanzó la cifra de B/10,202 INEC, (2021) El siguiente grafico presenta la evolución y tendencia del Ingreso per cápita para los años (1990-2019).

**Gráfico n.º 1**



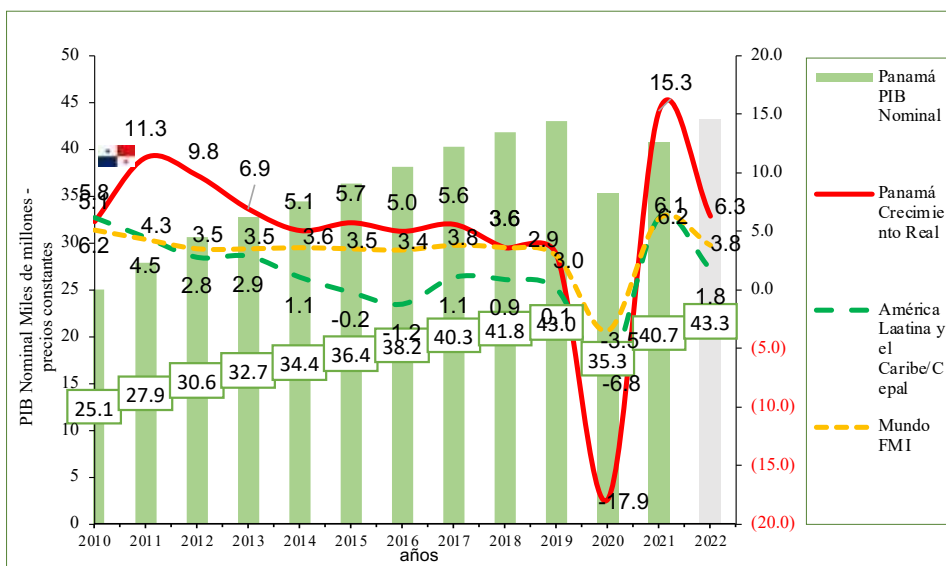
Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del INEC y Banco Interamericano de Desarrollo.

Con la llegada de la pandemia y la aplicación de políticas de encierro, distanciamiento físico, y cese de actividades productivas para minimizar el contagio de la población, nos sumamos en una crisis sanitaria y económica sin precedentes en la historia de nuestro país. El PIB experimentó una caída del 17.9% convirtiendo a Panamá en el tercer país con la mayor contracción económica en la región latinoamericana, solamente superado por Perú y Venezuela. (Espinoza, 2021).

El siguiente gráfico presenta un comparativo del crecimiento económico de Panamá, Latinoamérica, el Caribe, y el Mundo, para los años 2010-2021 y estimaciones para el año 2022.

**Gráfico n.º 2**

**Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de la República de Panamá, América Latina, el Caribe y Mundo. 2010-2021 y estimaciones para el año 2022**



Fuente: Elaborado por el autor con base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Informe de la Comisión Económica para América Latina CEPAL abril 2022 y Fondo Monetario Internacional FMI. Abril 2022.

Pese a los efectos negativos de la pandemia, la economía panameña comienza a recuperarse y comienza a entrar en la senda del crecimiento, según las estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2022), Para el año 2022, Panamá estará liderando el crecimiento económico en la región latinoamericana, con una tasa de crecimiento del PIB de 6.3%.

El informe indica que América Latina y el Caribe (ALC), en su conjunto crecerán a una tasa de 1.8% en el año 2022, y el Mundo crecerá a una tasa de 3.8% (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2022).

La siguiente tabla presenta un comparativo entre pronósticos de crecimiento económico para Panamá. Años 2022-2023:

Tabla n.º 1

**Estimaciones y perspectivas de crecimiento económico para Panamá.****Variación porcentual años: 2022-2023**

Institución	Proyecciones de recuperación del PIB (Variación%)	
	2022	2023
Banco Mundial (BM)	7.5%	5.0%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	7.8%	5.0%
Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	6.3%	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - América Latina y el Caribe: proyecciones de crecimiento 2022 (abril de 2022); Banco Mundial (BM) Global Economic Prospect, enero 2022: América Latina y el Caribe (enero 2021); FMI Perspectivas económicas para las Américas, abril de 2022. (-) Data no disponible.

En este escenario de recuperación y demandas sociales exacerbadas por la pandemia, se plantea la necesidad de impulsar un crecimiento más inclusivo y resiliente, que dinamice la demanda y genere más empleos. En la vigésimo sexta conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, se propone un paquete de políticas denominada “El gran impulso para la sostenibilidad”, y entre esas medidas se destaca la necesidad de migrar a un nuevo modelo de desarrollo basado en la “Economía Circular”, este enfoque plantea un nuevo paradigma en la creación de valor en la economía de los países, y se convierte en una alternativa que permite alcanzar las metas sociales y climáticas trazadas. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022).

De acuerdo con el estudio, “Modelamiento de los efectos macroeconómicos de la transición de la Economía Circular en los países de América Latina”, Aumentar el peso de la Economía Circular en el Producto Interno Bruto de los países, brinda la oportunidad de crear de nuevas oportunidades de empleo, reducir los impactos al ambiente y potenciar la optimización los recursos existentes. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022). Los estudios muestran que la Economía Circular representa una oportunidad de \$4.5 billones, capaz de impulsar el PIB mundial en un 1.1%, potenciando la creación de nuevos puestos de trabajo y hacer la economía más resiliente. (Arroyo, 2018)

Por otro lado, desde el año 2020, la Unión Europea impulsa el “Nuevo Plan de Acción para la Economía Circular”, el cual tiene como objetivo la transición progresiva, pero irreversible a un sistema económico sostenible. Actualmente es la principal estrategia de Europa para generar crecimiento y empleo, con

el respaldo del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo. Se estima que la aplicación de los principios de la Economía Circular en toda la economía de la UE tiene el potencial de aumentar el PIB de la UE en un 0.5% adicional para 2030, y crear unos 700,000 nuevos puestos de trabajo. (Comisión Europea, 2020).

Según la Fundación para la Economía circular (2020), esta propuesta emblemática pretende crear un marco político destinado a apoyar el cambio a una economía eficiente en el uso de los recursos y de baja emisión de carbono que ayude a:

1. Mejorar los resultados económicos al tiempo que se reduce el uso de los recursos.
2. Identificar y crear nuevas oportunidades de crecimiento económico e impulsar la innovación y la competitividad de la UE.
3. Garantizar la seguridad del suministro de recursos esenciales.
4. Luchar contra el cambio climático y limitar los impactos medioambientales del uso de los recursos.

Esta iniciativa ofrece un marco de medidas a largo plazo y, de manera coherente, otras a mediano plazo, entre las cuales ya está identificada una estrategia destinada a convertir a la UE en una “Economía circular”.

“El desarrollo de la economía circular debería ayudar en la reorientación productiva de los países. además de los beneficios ambientales implícitos, esta actividad emergente es creadora de riqueza y empleo (incluyendo las del ámbito de la economía social) en todo el conjunto del territorio y su desarrollo debe permitir obtener una ventaja competitiva en el contexto de la globalización” (Fundación para la Economía Circular, 2020)

La siguiente figura presenta los principios de funcionamiento de la economía circular de acuerdo con la Fundación para la economía Circular (2020):

Figura n.º 1

### Principios de funcionamiento de la economía circular



Fuente: Elaborado por el autor con base a los principios planteados por la Fundación para la Economía Circular

- **La eco-concepción:** considera los impactos medioambientales a lo largo del ciclo de vida de un producto y los integra desde su concepción.
- **La ecología industrial y territorial:** establecimiento de un modo de organización industrial en un mismo territorio caracterizado por una gestión optimizada de los *stocks* y de los flujos de materiales, energía y servicios.
- **La economía de la funcionalidad:** privilegiar el uso frente a la posesión, la venta de un servicio frente a un bien.
- **El segundo uso:** reintroducir en el circuito económico aquellos productos que ya no se corresponden a las necesidades iniciales de los consumidores.
- **La reutilización:** reutilizar ciertos residuos o partes de estos, que todavía pueden funcionar para la elaboración de nuevos productos.
- **La reparación:** encontrar una segunda vida a los productos estropeados.
- **El reciclaje:** aprovechar los materiales que se encuentran en los residuos.
- **La valorización:** aprovechar energéticamente los residuos que no se pueden reciclar.

De acuerdo con Ellen MacArthur Foundation (2020), una economía circular ayuda a las economías a reconstruir el capital financiero, manufacturado, humano, social o natural y garantizar flujos mejorados de bienes y servicios.

El siguiente diagrama sistémico presenta el flujo continuado de materiales técnicos y biológicos mediante el 'círculo de valor'.

Figura n.º 2  
Diagrama del sistema de economía circular



Fuente: Ellen MacArthur Foundation

La transición hacia una economía circular representa un cambio sistémico. Ella construye resiliencia a largo plazo, genera oportunidades económicas y de negocios, proporciona beneficios ambientales y sociales. (Ellen MacArthur Foundation, 2020).

## Metodología

El estudio es descriptivo, utiliza como fuente primaria para el análisis de la economía panameña, las estadísticas oficiales publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y los informes económicos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas, igualmente se utilizan como referencias, artículos científicos, e informes de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otros, que abordan y evalúan el Impacto de la Covid-19 en la región latinoamericana y la economía panameña.

La metodología de estudio contempla la utilización de cuatro variables macroeconómicas básicas: Producto Interno Bruto (PIB), Tasa de Inflación (IPC), Tasa de Desempleo e índices de pobreza y desigualdad.

Para la elaboración y análisis de los gráficos sobre la evolución del

Producto Interno Bruto (PIB), se utilizó la tabla denominada Avance de Cifras del Producto Interno Bruto Anual y Trimestral, series históricas 1990-2019, a precios constantes con base en el año 2007, por el método del enfoque del gasto agregado, cuyo algoritmo es el siguiente:

$$\mathbf{PIB = C+I+G+X-M}$$

Donde:

C = Consumo

I = Inversión

G = Gasto Público

X = Exportaciones

M = Importaciones

Se realizó una comparación del crecimiento de la economía panameña con la región y con la evolución de la economía global.

Para estimar la tasa de crecimiento anual del PIB utilizamos el siguiente algoritmo:

$$\text{Tasa de crecimiento en el año } t = \frac{\mathbf{PIB}_t - \mathbf{PIB}_{t-1}}{\mathbf{PIB}_{t-1}}$$

Donde:

T= año de interés

$\mathbf{PIB}_t$  = PIB real año actual

$\mathbf{PIB}_{t-1}$  = PIB real año pasado

En el análisis sobre la situación actual del empleo en la economía panameña, utilizamos los indicadores claves del mercado laboral (Parkin y Eduardo, 2010): Tasa de desempleo, la razón de empleo a población y la tasa de participación de la fuerza laboral o tasa neta de actividad.

**Tasa de desempleo:** Porcentaje de las personas de la fuerza laboral que están desempleadas:

$$\mathbf{Tasa\ de\ desempleo = \frac{\text{Número de personas desempleadas}}{\text{Población económicamente activa}} \times 100$$

**La tasa de participación de la fuerza laboral o tasa neta de actividad:**

Es el porcentaje de la población en edad de trabajar que forma parte de la población económicamente activa (PEA):

$$\mathbf{Tasa\ de\ participación = \frac{\text{Número de personas desempleadas}}{\text{Fuerza laboral}} \times 100$$

**Tasa de ocupación o razón de empleo a población:** Se refiere al porcentaje de gente en edad de trabajar que tiene un empleo:



$$\text{Tasa de ocupación} = \frac{\text{Número de personas desempleadas}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times 100$$

Para la elaboración de gráficos sobre el nivel de empleo en la economía se utilizaron los datos estadísticos de la Encuesta de Mercado Laboral (EML), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) para los años 2010 y 2021.

Se levantaron tablas, cuadros estadísticos y gráficos sobre los niveles de informalidad en Panamá en el sector primario, secundario y terciario, basados en datos oficiales del INEC.

Nuestra investigación contempla la recolección de información estadística sobre la distribución geográfica de la población panameña, según provincia y comarca indígena para el año 2019, utilizando el Censo de Población de Panamá año 2010 y las estimaciones de crecimiento poblacional para el año 2020, emitidas por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), con la finalidad de conocer la concentración de la población y niveles de pobreza en las áreas urbanas y rurales.

Para la tercera variable de interés, Inflación, utilizamos el Índice de Precio al Consumidor (IPC), Nacional Urbano, para los años 2017-2021, el mismo nos permite medir la inflación interanual de la economía panameña y conocer la tendencia del nivel general de precios, utilizando el siguiente algoritmo:

Se recopilaron datos estadísticos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que presentan los índices de pobreza general y extrema en Panamá para los años 2011-2019, se realizó una comparación la composición de PIB provincial, lo cual nos permite describir e identificar las áreas geográficas con mayores niveles de pobreza y desigualdad en la República de Panamá.

Finalmente, incorporamos en nuestro estudio el enfoque económico basado en la economía circular, como una propuesta y alternativa al modelo de desarrollo lineal actual.

En el análisis e interpretación de la información recabada se utilizaron los programas de computadoras o software diseñados para ejecutar funciones estadísticas básicas y avanzadas. Programas como Office 365, Minitab, entre otros.

## Resultados

Al revisar el comportamiento y tendencia de las principales variables macroeconómicas de Panamá, durante 2021 se puede inferir lo siguiente:

### Producto Interno Bruto (PIB):

Durante 2021, el PIB a precios constantes, año 2007, presentó un aumento de 15.3%, con respecto al año 2020. En términos nominales, la producción de bienes y servicios se situó en \$40,736.4 vs. \$35,319.8 millones en el año 2020, un incremento de \$5,416.6 millones según el INEC (2021).

Dentro de este contexto de recuperación de la economía panameña, hay algunas consideraciones que vale la pena resaltar. La primera es que, pese a la recuperación presentada por la economía en el año 2021, aún existe un rezago importante con respecto al año 2019. Al analizar la información publicada por el INEC (2021), se puede observar claramente que para el año 2021, el PIB en términos nominales, aún no logra los niveles del año 2019, en el que el valor de la producción de bienes y servicios, alcanza la cifra de \$43,044.0 millones, es decir, unos \$2,307.6 millones más en comparación al año 2021.

Otro aspecto que debemos señalar es el reacomodo de manera natural de la economía panameña hacia las actividades históricamente vinculadas con el sector terciario, algo a lo que el historiador panameño Alfredo Castillero Calvo denominó como nuestra “vocación geográfica” y carácter transitista del Istmo de Panamá. Afirma: “Se ha demostrado hasta la saciedad la decantada vocación geográfica de nuestro país” (Calvo, 2014, pág. 168).

El desarrollo desproporcionado y unilateral del sector servicio ha frenado desde la fundación del Istmo, toda esperanza de desarrollo de actividades como la agricultura e industria.

Lachman afirma (Lachman, 2020):

“Es sabido que la economía panameña, dada su vocación histórica y su limitado mercado interno, depende fundamentalmente de sus vínculos con la economía internacional por medio de sus exportaciones, en su inmensa mayoría de servicios. Hoy especialmente vinculados con actividades relacionadas con la logística para el comercio mundial y el turismo”. (pág. 36)

Actividades económicas de tránsito, comercio y servicios, siguen siendo los sectores impulsores de la economía panameña, que para el año 2021 representaron en conjunto el 73.8% del PIB; destacándose el comercio con un 18.5% y el sector logístico (transporte, almacenamiento y comunicaciones) con un 14.6%, estos dos sectores representaron un tercio de la economía panameña 33.1%; mientras que las actividades vinculadas con el sector primario (agricultura, ganadería, caza y silvicultura y pesca), a duras penas representaron en conjunto el 2.8% del valor de

la economía; por otro lado, según el INEC (1996-2003), el sector industrial y de transformación que para mediados de la década de los años 90, representó el 11.9% del PIB, para el año 2021, participa en la economía con apenas un 4.6%.

El siguiente gráfico presenta un comparativo de los aportes de cada sector al crecimiento de la economía panameña para el año 2021:

**Gráfico n.º 3**

**Composición porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) a precios de comprador, en la República de Panamá, según categoría de actividad económica año: 2021**



Fuente: Elaborado por el autor con base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

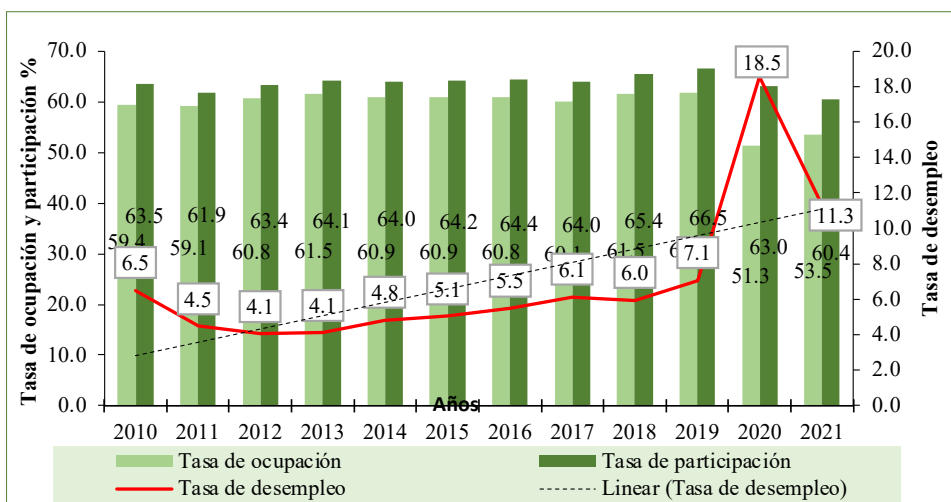
## Empleo

Para conocer la situación actual del empleo en la economía panameña, utilizaremos tres indicadores claves del mercado laboral (Parkin y Eduardo, 2010), la tasa de desempleo, la razón de empleo a población y la tasa de participación de la fuerza laboral o tasa neta de actividad.

El siguiente gráfico presenta la situación del mercado laboral en Panamá, tasas de Participación, Ocupación y Desempleo en la economía panameña para los años 2010-2021:

Gráfico n.º 4

Tasas de participación, ocupación y desempleo total en la República de Panamá 2010-2021



Fuente: Elaborado por el autor con base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

De acuerdo con la encuesta del mercado laboral del INEC (2021) para el año 2021, la Población Económicamente Activa (PEA) del país se ubicó en 1,966,467, para este periodo, la población ocupada total fue de 1,744,387.

Durante el año 2021, la tasa de desempleo a nivel nacional se situó en 11.3% o 222,080 personas desempleadas, una disminución del 7.2% comparado con el año 2020, en el que el desempleo alcanzó el 18.5%, o 371,567 personas que estaban sin empleo, lo cual se atribuye en gran parte a la Pandemia causada por La COVID-19.

“El impacto de la pandemia sobre la desocupación en el país ha sido extremadamente fuerte, a tal punto que la tasa se elevó del 7.1% en agosto del 2019 al 18.5% (...) La magnitud del efecto de la pandemia sobre la tasa de desocupación se incrementó en 11.4 puntos porcentuales entre el 2019 y 2020” (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral [MITRADEL], 2021, pág. 9).

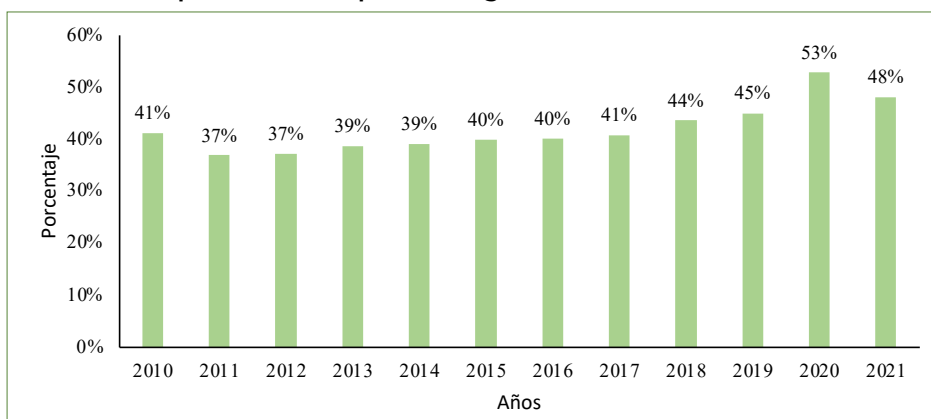
Es importante mencionar que previo a la crisis de La COVID-19, el mercado laboral ya mostraba poca capacidad para absorber la mano de obra disponible, en el último quinquenio, 2015-2019, el desempleo pasó de 4.8% a 7.1%, esto representó unas 146,111 personas desempleadas, el indicador fue impactado principalmente por la desaceleración económica que venía atravesando la economía panameña. (Espinoza, 2021).

Otra característica que debemos resaltar del mercado laboral panameño publicado por el INEC (2021) es que presenta una alta tasa de informalidad, para el año 2021, el 48% de la población ocupada era informal, es decir, unos 677,875 trabajadores. Esta característica no es algo que debamos atribuirle a la pandemia de La COVID-19, ya que la economía panameña se ha caracterizado por mantener altas tasas de informalidad.

El siguiente gráfico presenta la evolución y tendencia del nivel de informalidad de la economía panameña población ocupada no agrícola, en último decenio: 2010-2021:

**Gráfico n.º 5**

**Evolución y tendencia del empleo informal en la economía panameña, población ocupada no agrícola años: 2010-2021**



Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

Algo preocupante que reflejan los datos del mercado laboral presentados por el INEC (2021) es que la medición de la informalidad no incluye a la población ocupada del sector agrícola, esta omisión está lejos de ser intrascendente, identificamos que las actividades de este sector representan el 15.7% de la población ocupada del país, es decir, unas 273,139 personas. Los datos también indican que, para el año 2021, el 91.9% de los trabajadores vinculados al sector agrícola, (los trabajadores agropecuarios, forestales y de la pesca) son trabajadores del sector informal de la economía.

Al considerar esta población en el cálculo de la informalidad, la dimensión del empleo informal en la República de Panamá se aproxima al 63.7% de la población ocupada del país, es decir, unos 951,014 trabajadores

de este sector; mientras que el empleo formal representaría solamente el 36.3% o 793,373 empleos formales.

La siguiente tabla presenta la situación de la población ocupada en la economía panameña, año 2021:

**Tabla n.º 2**  
**Situación de la población ocupada en la República de Panamá año 2021**  
**(Contempla la población ocupada en el sector agrícola)**

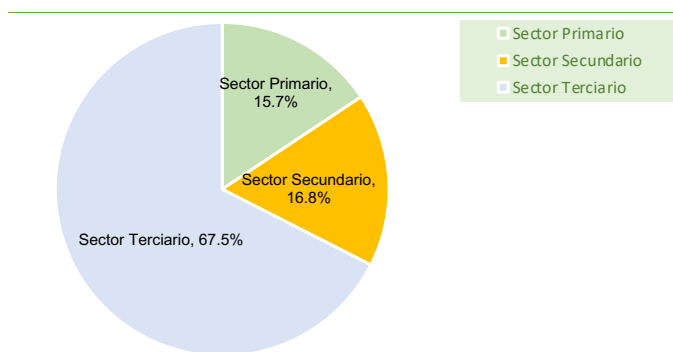
Condición	Totales	Participación relativa
Empleo informal	951,014	63.30%
Empleo Formal	793,373	36.30%
<b>Empleo Total</b>	<b>1,744,387</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Incluye población ocupada en el sector agrícola.

Para el año el año 2021, el 67.5% de los empleos de la economía panameña se generaron el sector servicios en los que se destacan actividades de comercio con un 18% y en segundo lugar el sector logístico (transporte, almacenamiento y comunicaciones) con un 7.1%.

El siguiente gráfico presenta la tasa de participación de cada sector en la generación de empleo en la economía panameña para el año 2021:

**Gráfico n.º 6**  
**Población ocupada en la República de Panamá, según sector de actividad económica año: 2021**



Fuente: Elaborado por el autor con base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

“La economía panameña presenta una creciente dualidad entre un sector de servicios comercializables sólido, con alta productividad, basado en actividades intensivas en competencias y que genera una cantidad limitada de buenos empleos y un sector (agricultura, servicios e industria manufacturera), con baja productividad, con empleos de subsistencia e informales en donde se concentra la mayor parte del empleo.” (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020, pág. 2/7)

El siguiente gráfico presenta la participación relativa de las actividades económicas en la generación de empleo, según ocupación, en la República de Panamá año 2021.

**Gráfico n.º 7**

**Población ocupada en la República de Panamá, por actividad económica  
año 2021**



Fuente: Elaborado por el autor con base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

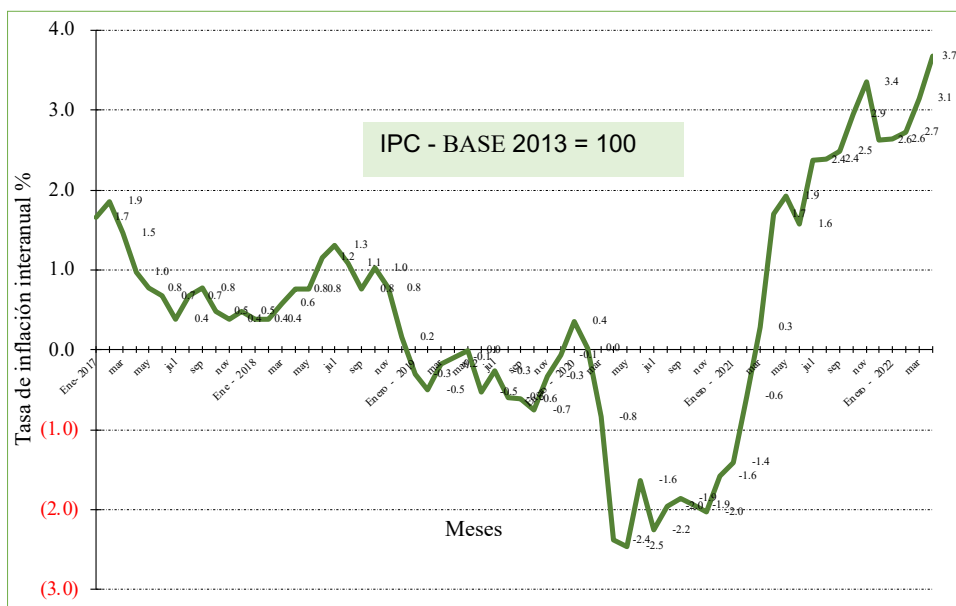
El comercio, actividades agrícolas, construcción, manufactura y sector logístico representaron en su conjunto el 56.4% del empleo generado en la economía en el año 2021; mientras que las actividades vinculadas con la minería, electricidad y actividades extraterritoriales la de menor participación con menos del 1% del empleo.

## Inflación y el nivel de precios

El siguiente gráfico presenta el comportamiento y tendencia de la inflación en Panamá durante los últimos cinco años: 2017-2021 interanual urbano y los meses enero-abril 2022:

Gráfico n.º 8

Comportamiento y tendencia de la inflación en Panamá Años: 2017-2021  
y meses enero- abril 2022 | Variación % (nacional-urbano)  
(IPC – Base 2013 = 100)



Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

En términos generales, el índice de precios al consumidor (IPC) Nacional Urbano presentado por el INEC (2022) medido hasta el mes de abril 2022 y comparado contra abril 2021, (abril-abril), se situó en 3.7%, un incremento de 2% con respecto al año 2021. Es importante resaltar que



previo y durante la pandemia este indicador reflejó valores inflacionarios negativos. Con el inicio del año 2022, este indicador fue impactado en parte, por el incremento de los precios internacionales del combustible.

## **Pobreza y desigualdad**

Tal como mencionamos al inicio de este estudio, durante las tres últimas décadas (1990-2019), Panamá mantuvo un crecimiento económico sostenido per cápita impresionante, superando a los países de la región de Latinoamérica y el Caribe; sin embargo, Panamá sigue siendo el país más desigual en términos de distribución del ingreso que la mayor parte de los países de la región, (Cecchini *et al.*, (2020).

Lachman (2020), afirma:

"El modelo económico panameño que logró importantes niveles de crecimiento (...) se ha convertido en un modelo no sustentable y excluyente que, desde la perspectiva de lo que es el desarrollo económico ha producido una de las peores distribuciones de la riqueza de la región y el mundo (...) Es así como, la pandemia puso en evidencia muchas falencias sociales: salud, sistema educativo, desigualdad y exclusión, también puso de relieve la grave situación económica de naturaleza estructural que venía padeciendo el país" (págs. 34-35).

El informe presentado por Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "La Desigualdad en Panamá" (Astudillo, Fernández y Garcimartín, 2019), indica que en los últimos años Panamá ha sido una de las economías más dinámicas de América Latina. Sin embargo, los importantes avances registrados no se han plasmado en la misma medida en logros sociales. En particular, en el caso de la desigualdad, Panamá continúa siendo uno de los países más desiguales de la región latinoamericana; el tercero, según datos citados del Banco Mundial (BM), solo superado por Brasil y Honduras.

Para el año 2019, los niveles de pobreza en Panamá alcanzaron el 31.5% de la población, 1,345,074 personas; de las cuales el 21.5% se encontraba en condición de pobreza general, unas 917,069, y un 10% se encontraban en situación de pobreza extrema o indigencia, es decir unas 428,005. (Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 2019).

La siguiente tabla presenta la situación de pobreza e indigencia por ingreso en Panamá para el año 2019:

**Cuadro n.º 1**  
**Porcentaje de personas en condición de pobreza y pobreza extrema,**  
**Años: 2011- 2019**

Año	Pobreza General Total	Pobreza Extrema Total
	%	%
2011	27.6	11.5
2012	26.5	11.1
2013	25.8	10.6
2014	25.6	10.8
2015	23.0	10.2
2016	22.1	9.9
2017	20.7	9.8
2018	21.4	9.9
2019	21.5	10.0

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas MEF

Al analizar los datos presentados en el informe del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre los niveles de pobreza en Panamá, es inquietante el hecho de que la medición de la pobreza general y pobreza extrema no contemplan a la población indígena. Es inconsistente, ya que si se contempla como parte de la población total. Si consideramos la población indígena a nivel país en la medición, se puede inferir que la pobreza general país se incrementaría hasta un 34.8%, mientras que la pobreza extrema se aproximaría a un 19.7%, es decir 54.5% de pobreza a nivel país.

El siguiente cuadro presenta el porcentaje de personas en condición de pobreza, según provincias y comarcas indígenas:

**Cuadro n.º 2**  
**Porcentaje de personas en condición de pobreza y pobreza extrema,**  
**según provincias y comarcas indígenas Año: 2019**

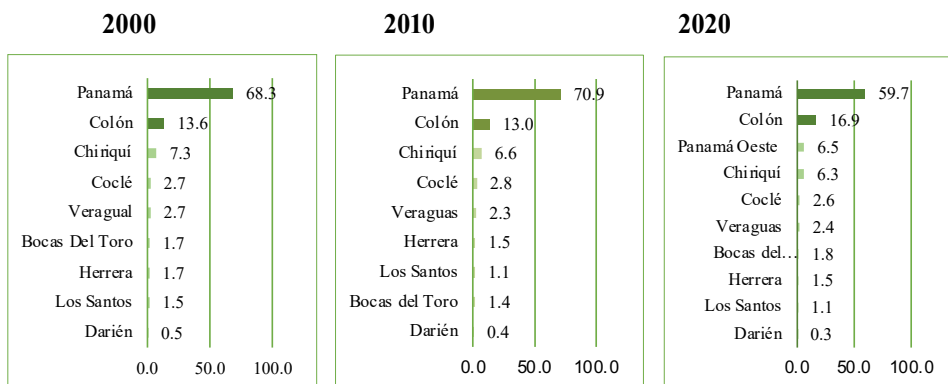
Provincia y Comarca Indígena	Población	
	Pobreza Extrema	Pobreza General
	%	%
Los Santos	1.9	10.1
Panamá Oeste	3.3	8.6
Panamá	3.5	13.4
Herrera	4.0	14.0
Colón	5.4	17.0
Chiriquí	7.4	19.5
Coclé	10.5	25.6
Veraguas	16.9	34.5
Darién	20.4	43.7
Bocas del Toro	22.6	44.8
Comarca Emberá	37.4	64.2
Comarca Guna Yala	55.8	73.4
Comarca Ngäbe Buglé	66.9	83.3

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (2020), al examinar la composición regional del aporte al PIB, por provincias, las disparidades reflejadas en la desigualdad se vuelven evidentes: Los siguientes gráficos presentan un comparativo de la composición del Producto Interno Bruto Provincial 2000, 2010 y 2020:

Gráficos n.º 9, 10 y 11

Comparativo de la composición del Producto Interno Bruto Provincial

Años: 2000, 2010 y 2020 en porcentaje:



Fuente: Elaborador por el autor con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) Nota: Para el año 2013, se crea la provincia de Panamá Oeste, segregada de la Provincia de Panamá (Ley 119 del 30 de diciembre de 2013).

En los datos publicados por el INEC (2022), se puede observar que durante los últimos 20 años se mantiene de manera constante la desigualdad territorial en el crecimiento económico del país, más del 80% de la riqueza nacional se genera en las provincias de Panamá, y Colón y, aunque a partir del año 2013, se crea la Provincia de Panamá Oeste, segregada de la Provincia de Panamá, (Ley 119, 2013), aún se mantienen estas grandes diferencias.

Debemos resaltar que algunas provincias como Bocas del Toro, Herrera, Los Santos y Darién; participan con menos del 2% del PIB, desvinculadas totalmente del crecimiento generado en los territorios cercanos al área canalera, que hoy día concentra el 60% de la población panameña y el 83.1% de la riqueza nacional. Una “zona de tránsito”, organizada en torno a formas muy modernas de actividad económica, que acoge a la mitad de la población del país en menos del cinco por ciento de su territorio” (Castro, 2007, pág. 56).



**Tabla n.º 3****Estimación de la población total en la República de Panamá, según provincia y comarca indígena, al 1 de julio de 2019**

Provincia y comarca indígena	Población	
	Población	Porcentaje
REPÚBLICA	<b>4,218,808</b>	<b>100%</b>
Bocas del Toro	175,121	4.2%
Coclé	265,149	6.3%
Colón	294,060	7.0%
Chiriquí	462,056	11.0%
Darién	57,143	1.4%
Herrera	118,865	2.8%
Los Santos	95,540	2.3%
Panamá	1,626,374	38.6%
Panamá Oeste	598,514	14.2%
Veraguas	247,644	5.9%
Comarca Guna Yala	46,267	1.1%
Comarca Emberá	12,773	0.3%
Comarca Ngäbe Buglé	219,302	5.2%

Fuente: Elaboración propia con base a Panamá en Cifras: años 2015-2019

El informe publicado por el BID presenta a Panamá como el tercer país latinoamericano con mayores desigualdades territoriales en PIB per cápita solo superado por Ecuador y Argentina (Astudillo, Fernández, y Garcimartín, 2019). Según Hausmann, Espinoza y Santos (2016), a pesar del gran crecimiento económico y el boom de los ingresos ocurridos en años anteriores, Panamá se mantiene entre los cinco países más desiguales del planeta.

## Conclusiones

El estudio nos permite identificar los grandes retos que enfrenta Panamá en los años venideros, desigualdades sociales, que fueron exacerbadas por la Pandemia del COVID-19 y que deben ser atendidas con prioridad.

En esta coyuntura, también se observan grandes oportunidades, principalmente aquellas que están vinculadas con la “vocación geográfica y el carácter transitista de la economía panameña” (Calvo, 2014), resaltan

en este contexto las actividades comerciales y servicios logísticos, los cuales concentran más de un tercio del PIB.

Por otro lado, encontramos grandes disparidades territoriales, regiones totalmente desvinculadas del crecimiento y desarrollo, que se genera en las provincias cercanas al área canalera, Panamá, Colon y Panamá Oeste y que concentran más del 83.1% de la riqueza nacional; y provincias como Bocas del Toro, Darién y Los Santos, las cuales en conjunto apenas participan con un 3.2%.

Un mercado laboral con una alta tasa de desempleo y una informalidad creciente, que se aproxima al 63% del empleo total generado por la economía.

No hay una medición de la economía, en las comarcas indígenas, las cuales concentran el 6.6% de la población, unas 278,342 personas y que albergan al 22.6% de los pobres.

Hay que agregar que los índices de pobreza de las comarcas no se registran por igual que el resto de del país, es decir, el índice de pobreza general y extremo no considera los niveles de pobreza indígena, al dimensionarlo la pobreza se aproxima a un 54.5% de la población total del país.

En el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, se propone migrar a un nuevo modelo de desarrollo basado en la “*Economía Circular*”, como una alternativa que permite alcanzar las metas sociales y climáticas trazadas. Se estima que la economía circular podría generar nuevas y mejores oportunidades de empleos para combatir la pobreza, hacer las economías de los países más resiliente y reducir hasta en un 45% las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022)

Se busca encaminar a los países de la región hacia una recuperación económica más incluyente en materia social, que genere más empleos, más resiliente y con una menor huella ambiental; sin embargo, implementar una política económica basada en la económica circular en nuestros países, requerirá, en este sentido, de importantes esfuerzos, que implican modificar políticas públicas, implementar nuevas regulaciones en los sistemas de gestión, cambios en las finanzas públicas, las inversiones, los sistemas de financiamiento y las capacidades.

Según la fundación Ellen MacArthur, la economía circular es una alternativa que busca redefinir el crecimiento económico, con énfasis en los beneficios para toda la sociedad. Se respaldada por una transición a fuentes renovables de energía, crea capital económico, natural y social. (Ellen MacArthur Foundation, 2020)

Por otro lado, según la Fundación para la Economía Circular de España, la economía circular es la intersección de los aspectos ambientales, económicos y sociales, es un concepto económico que plantea migrar de lo lineal a lo circular, plantea que el sistema lineal de nuestra economía (extracción, fabricación, utilización y eliminación) ha alcanzado sus límites, por lo tanto, la economía circular propone un nuevo paradigma, un nuevo modelo de sociedad que utiliza y optimiza el uso de los recursos. (Fundación para la Economía Circular, 2020).

Llevar la económica circular a la realidad de los países, requerirá, en este sentido, importantes esfuerzos para modificar las políticas públicas, regulaciones en los sistemas de gestión, las finanzas públicas, las inversiones, sistemas de financiamiento y las capacidades. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022)

## Referencias

- Arroyo, F. (2018). La Economía Circular Como Factor de Desarrollo Sustentable Del Sector Productivo. *INNOVA Research Journal*, 3(12), 78-98. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6828555#:~:text=La%20Econom%C3%ADa%20Circular%20es%20un%20destinado%20a%20la%20contaminaci%C3%B3n%20ambiental>
- Astudillo, J., Fernández, M., & Garcimartín, C. (2019). *La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Obtenido de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La\\_desigualdad\\_de\\_Panam%C3%A1\\_su\\_car%C3%A1cter\\_territorial\\_y\\_el\\_papel\\_de\\_las\\_inversiones\\_p%C3%ABlicas.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_desigualdad_de_Panam%C3%A1_su_car%C3%A1cter_territorial_y_el_papel_de_las_inversiones_p%C3%ABlicas.pdf)
- Calvo, A. C. (2014). *Transitismo y dependencia el caso del Istmo de Panamá*. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5075821>
- Castro, G. H. (2007). *El Agua Entre los Mares*. Panamá: Ciudad del Saber. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/262176948/Guillermo-Castro-Herrera-El-Agua-Entre-Los-Mares>
- Cecchini, S., Holz, R., & Mojica, A. R. (2020). *La matriz de la desigualdad social en Panamá*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. Obtenido de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46437/1/S2000664\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46437/1/S2000664_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (abril de 2022). *América Latina y el Caribe: Proyecciones de Crecimiento*



2022. Obtenido de [https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla\\_prensa\\_pib\\_nuevasproyecciones-2022\\_27abril-esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_prensa_pib_nuevasproyecciones-2022_27abril-esp.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (22 de marzo de 2022). *Efectos Macroeconómicos de la transición a la Economía Circular en Países de América Latina*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/eventos/efectos-macroeconomicos-la-transicion-la-economia-circular-paises-america-latina>
- Comisión Europea. (2020). *A new Circular Economy Action Plan*. Brussels: UE. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>
- Contraloría General de la República. (2021). *Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)*. Obtenido de Avance en Cifras del Producto Interno Bruto: Anual y Trimestral 2021: [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1119&ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=26](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1119&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26)
- Contraloría General de la República de Panamá. (2021). Datos Generales de la República de Panamá. *Panamá en Cifras*, 2-24.
- Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadística y Censo [INEC]. (octubre de 2021). *Encuesta de Mercado Laboral (EML)*. Obtenido de <https://www.inec.gob.pa/archivos/P053342420211215105856Comentarios.pdf>
- d-maps.com. (2007-2022). *Mapa de Panamá, República de Panamá*. Obtenido de [https://d-maps.com/carte.php?num\\_car=5292&lang=es](https://d-maps.com/carte.php?num_car=5292&lang=es)
- Ellen MacArthur Foundation. (2020). *El concepto de una economía circular*. Obtenido de Ellen Macarthur Foundation: <https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/es/economia-circular/concepto>
- Espinoza, A. (febrero de 2021). *Estimaciones sobre el crecimiento de la economía panameña y el sector industrial manufacturero al tercer trimestre del año 2020 y perspectivas para el año 2021*. Obtenido de Informe Económico Sindicato de Industriales de Panamá (SIP): <https://industriales.org/wp-content/uploads/2021/02/Informe-economico-anual-SIP-2020-2021-Estimaciones-y-Perpectivas.pdf>
- Espinoza, A. (2021). La economía Circular, una alternativa de gestión ambiental para el manejo de residuos sólidos en Panamá. *Plus Economía*, 54-70.
- Fondo Monetario Internacional [FMI]. (abril de 2022). *Perspectivas Económicas Regional (REO)*. Obtenido de *Perspectivas Económicas*

para la Américas: <https://www.imf.org/es/Publications/REO/WH/Issues/2022/04/22/regional-economic-outlook-for-western-hemisphere-april-2022>

Fundación para la Economía Circular. (2020). *Fundación para la Economía Circular*. Obtenido de Economía Circular: <https://economiecircular.org/economia-circular/>

Hausmann, R., Espinoza, L., & Santos, M. (7 de diciembre de 2016). *Shifting Gears: A Growth Diagnostic of Panama*. Obtenido de SSRN: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2880654](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2880654)

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2022). *Cuentas Nacionales*. Obtenido de [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=26](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default2.aspx?ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26)

Instituto Nacional de Estadística y Censo [INEC]. (2021). *Avance en Cifras del Producto Interno Bruto: Anual y Trimestral 2021*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Censo - Panamá: [https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID\\_PUBLICACION=1119&ID\\_CATEGORIA=4&ID\\_SUBCATEGORIA=26](https://www.inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=1119&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=26)

Instituto Nacional de Estadística y Censo [INEC]. (octubre de 2021). *Empleo Informal en la República por sector en el empleo, según sector de la categoría en la actividad económica y año*. Obtenido de Encuesta de Mercado Laboral (EML): <https://www.inec.gob.pa/archivos/P030194820211215103556Cuadro%209.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censo [INEC]. (2022). *Índice de Precios al Consumidor (IPC): abril de 2022*. Obtenido de <https://inec.gob.pa/archivos/A0705547520220513113335COMENTARIO%20IPC%20ABRIL%202022.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censo. (1996-2003). *Cuentas Nacionales Años 1996-2003*. Obtenido de Composición porcentual del producto interno bruto a precios de comprador, según categoría de actividad económica, a precios de 1996: años 1996-2003: <https://inec.gob.pa/Archivos/P2611Cuadro26.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Censo INEC. (s.f.). *Boletín 1996-2003*. Obtenido de Composición porcentual del Producto Interno Bruto a precios de Comprador según categoría de actividad económica. A precios de 1996: Años 1996-2003: <https://inec.gob.pa/Archivos/P2611Cuadro26.pdf>

Lachman, R. (2020). *Panamá Crisis y Oportunidad*. Panamá.

Ley 119. (lunes 30 de diciembre de 2013). *Gaceta Oficial Digital*. Obtenido

de GacetaNo\_27443a\_20131230.pdf: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27443\\_A/44900.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27443_A/44900.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (agosto de 2019). *Pobreza e indigencia por ingreso*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2019.pdf>

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral [MITRADEL]. (diciembre de 2021). *Ocupación, Desocupación e Informalidad en Panamá*. Obtenido de Un análisis coyuntural del Observatorio del Mercado Laboral: <https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/flipbook/33/book.html#p=1>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (mayo de 2020). *No contagiemos al empleo, Nota país Panamá*. Obtenido de Covid-19 y el mundo del Trabajo: Punto de Partida, Respuestas y Desafíos en Panamá: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_755525.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_755525.pdf)

Parkin, M. P., & Eduardo, L. (2010). Seguimientos de los empleos y la inflación. En *Macroeconomía, versión para Latinoamérica novena edición* (págs. 107-115). México: Pearson Editorial.

Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Análisis socioeconómico del impacto del COVID-19 en Panamá. Estudio complementario: escenarios económicos prospectivos y alcance de las opciones de política en Panamá*. PNUD. Obtenido de [https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html](https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/analisis-socioeconomico-del-impacto-del-covid-19-en-panama-estud.html)