



## Ciudad Jardín: Planeación progresista y el Canal de Panamá

Por Kurt Dillon, Roger Trancik y Sam Sweezy

### Introducción

El Canal de Panamá es uno de los logros de ingeniería civil más celebrados en todo el mundo; sin embargo, el extraordinario sistema urbano construido para facilitar la operación del canal y sus componentes militares asociados es menos conocido.

Este sistema, diseñado y operado por el Gobierno de Estados Unidos entre 1903 y 1999\*, fue construido en lo que era la Zona del Canal, un enclave de 1295 kilómetros cuadrados sobre el Istmo de Panamá, dentro del cual se desarrolló una región integrada de poblados, bases militares, reservas forestales e infraestructuras industriales. Como tal, este sistema constituyó uno de los más grandes experimentos de planeación urbana y regional en la historia de los Estados Unidos. Por otro lado, la implantación de este sistema urbano fue determinante fundamental en el desarrollo de lo que sería la región metropolitana de Panamá y Colon.

La Zona del Canal nunca fue completamente autosuficiente, ni independiente de su territorio circundante. De hecho, dependió en gran parte de la República de Panamá como proveedora de fuerza de trabajo y productos alimenticios, además de otros bienes y servicios. Más importante aun, Panamá aportó una fuente de abundante agua dulce, fundamental para la operación del canal, así como una élite local que apoyó políticamente la presencia de Estados Unidos. Sin embargo, las

---

\* A partir de 1977, el Canal y algunas áreas de la antigua Zona fueron administrados conjuntamente por los gobiernos de Panamá y EEUU. La participación directa de EEUU en la administración del Canal y tierras aledañas (bases militares) terminó en diciembre de 1999.

contradicciones inherentes a la naturaleza de esta relación condujeron, en última instancia, a la abolición de la Zona del Canal y al proceso gradual de transferencia de la autoridad sobre esta de Estados Unidos a Panamá, bajo los términos establecidos en tratados bilaterales firmados en 1977.

Con la firma de los tratados, la Zona del Canal fue redefinida como Área del Canal de Panamá, y el estado panameño comenzó a planear su integración con la economía nacional y la región metropolitana circundante. Aunque importantes áreas boscosas se han conservado desde entonces como parques nacionales o urbanos, muchas propiedades al interior del Área del Canal, incluyendo la mayoría de los poblados y bases militares, han sido privatizadas dando lugar a un dinámico proceso de urbanización con poca intervención pública. Como resultado, valiosos recursos culturales y naturales han sido destruidos o están siendo amenazados por políticas y proyectos incompatibles con su conservación.

Actualmente, algunos sectores de la sociedad panameña están llamando la atención sobre esta amenaza, en el marco de una crítica más amplia a las presiones generadas por el modelo de desarrollo económico en todo el país. Así mismo, esta amenaza también ha sido reconocida por organizaciones internacionales tales como el Fondo Mundial de Monumentos, que ha incluido al Área del Canal en su lista de los '100 sitios mas expuestos al peligro'. En este momento en el que la atención está puesta en la ampliación del canal, la valoración y salvaguardia de estos recursos se hace cada vez más pertinente.

Esta exposición ofrece una aproximación al sistema urbano del Canal de Panamá dirigida a un público internacional, situando su desarrollo dentro de una tradición particular de la planeación urbana y regional presente en la obra de profesionales e intelectuales estadounidenses como Clarence Stein, Frederick Law Olmsted, hijo, y otros cuyo trabajo influyó - directa o indirectamente - sobre la forma urbana del canal. Como parte de la discusión, se plantean preguntas relacionadas con las contradicciones internas a esta tradición, sus cambios de perspectiva en relación con asuntos urbanos, los obstáculos que ha encontrado, y el significado cultural de su impacto y vigencia en la Panamá de hoy.

### **Clarence Stein, planeación progresista y el Canal de Panamá**

La obra de Clarence Stein es emblemática del desarrollo teórico y práctico de la planeación urbano-regional en los Estados Unidos y sus territorios - incluyendo a la Zona del Canal de Panamá - durante la primera mitad del siglo XX. Como arquitecto joven trabajando en la oficina de Bertram Goodhue en California, Stein asumió la planeación urbana como problema compositivo y simbólico, como otros profesionales asociados al movimiento Ciudad Hermosa ("City Beautiful") el cual buscaba una representación estética de los valores de la clase capitalista, patrocinadora de los grandes proyectos urbanos del comienzo del siglo XX.

Como diseñador de un hotel del gobierno de Estados Unidos en el Canal de Panamá (Hotel Washington, Colón, 1913), así como del recinto de la Exposición Panamá - California (San Diego, EUA, 1915), Stein desarrolló una versión altamente estilizada de los principios del movimiento Ciudad Hermosa inspirados en la arquitectura colonial española. Aunque esta combinación de elementos pintorescos y monumentales resultó atractiva para sus mecenas, al comienzo de la década de los años 20, Stein - y en general la planeación urbana - había evolucionado hacia una

comprensión más compleja y políticamente más progresista de las ciudades, en la cual, se tiene en cuenta una gama más amplia de preocupaciones colectivas de carácter social, ambiental y regional.

### **¿Una Ciudad Hermosa?**

Mientras se terminaban las obras del canal en 1913, los administradores estadounidenses conformaron un comité asesor compuesto por ingenieros militares y médicos, con el fin de desarrollar pautas para el establecimiento de asentamientos permanentes en la Zona del Canal. Ese comité, a su vez, estuvo asesorado por la Comisión de Bellas Artes, representada por el escultor Daniel French y el arquitecto paisajista Frederick Law Olmsted, hijo, enviados a Panamá por el Congreso de los EE.UU. para hacer recomendaciones "en relación con el carácter artístico de las estructuras del canal". Conmovidos por la belleza sencilla y directa del propio canal, French y Olmsted concentraron sus recomendaciones en el diseño del centro administrativo en Balboa, conocido como "el Prado". En su informe de 1913, se destaca el interés por un diseño urbano que integra controles estéticos y sociales; específicamente, en la combinación de conjuntos monumentales inspirados en arquitectura clásica, con una organización "informal" de áreas residenciales con que responde a las condiciones topográficas, así como a las categorías sociales de clase y raza.

Como resultado de esas recomendaciones, las primeras estructuras y asentamientos permanentes de la Zona del Canal se desarrollaron bajo la imposición de un estilo uniforme. Diseñado bajo principios neo-renacentistas, y combinando elementos formales e informales, la arquitectura del canal se desarrolló proyectando una imagen marcadamente imperial que reflejaba el poderío estadounidense y su organización social subyacente.

### **Consolidación de un sistema urbano regional**

Luego de la entrada en operación del canal y la terminación de sus primeras estructuras permanentes, los arquitectos e ingenieros empleados por la Compañía del Canal de Panamá y las Fuerzas Armadas desarrollaron un catálogo de prototipos edilicios y de infraestructura urbana para su implantación a lo largo de la Zona del Canal.

Durante los años 20 y 30, la efímera arquitectura de los campamentos de construcción dio paso a estructuras más robustas de concreto reforzado y madera inmunizada, vías de hormigón, extensos y elaborados sistemas de drenaje (colectores que permitieron un manejo adecuado de las lluvias torrenciales) y una atractiva serie de intervenciones paisajísticas que combinaron especies nativas y exóticas. En conjunto con el canal y su infraestructura hidrológica, los nuevos poblados, puertos, ferrocarril y bosques circundantes conformaron un extraordinario sistema urbano interoceánico.

### **Ciudades jardín y control social**

En sí misma, la Compañía del Canal de Panamá fue una burocracia gubernamental altamente controlada, en la cual el rango y la segregación social se hicieron cumplir estrictamente. Modelado con base en el régimen legal racista del sur de los Estados Unidos ("Jim Crow"), la Zona del Canal

requirió de un urbanismo capaz, no solo de proyectar el poder de los Estados Unidos, sino de organizar los procesos productivos y reafirmar un determinado orden social en la operación diaria del canal. Para alcanzar este objetivo, la Compañía manipulaba la topografía, los espacios abiertos y el diseño arquitectónico con el fin de construir una geometría espacial rígida y jerárquica que segregaba la fuerza laboral de acuerdo al rango, clase social y raza.

Junto con estos aspectos represivos, el urbanismo de la Zona del Canal también compartió características con los poblados de cinturón verde ("greenbelt towns", inspirados en la ciudad jardín inglesa) diseñados por planificadores de vanguardia progresista en la década de los 30 en Estados Unidos, entre los cuales se destacó Clarence Stein. Entre esas características sobresale el carácter público de la tierra, la infraestructura y los edificios; la proximidad entre vivienda y trabajo, los equipamientos urbanos colectivos y el espacio abierto; la separación entre el tráfico vehicular y peatonal; los límites al crecimiento urbano y el uso de cinturones verdes boscosos como zonas de amortiguamiento entre las áreas urbanas.

### **Beneficios de una planeación centralizada**

Los poblados de la Compañía del Canal se localizaron rigurosamente en puntos clave a lo largo del canal, separados unos de los otros por una extensa red de cinturones verdes. La mayoría de ellos contaban con un sistema integral de equipamientos comunitarios, haciéndolos relativamente autosuficientes. De la misma manera, ejerciendo un control absoluto sobre el desarrollo, los administradores del canal lograron crear un paisaje urbano aparentemente idílico, lejos de las contradicciones del mundo exterior y generando beneficios ambientales colectivos. Especial atención en la implantación, el diseño arquitectónico y el mantenimiento del paisaje, así como fuertes restricciones a las intervenciones arquitectónicas privadas, permitieron a la Compañía asegurar a sus trabajadores complejos residenciales cómodos, bien-ventilados y atractivos. Especialmente a partir de 1930, en nuevos poblados como Gamboa y Gatún, se hizo evidente un esfuerzo por mantener un estándar coherente en la estética y ejecución del diseño y la construcción de la Zona del Canal. Esto se refleja en la sencilla belleza e integridad de su arquitectura y paisajismo, así como en la atención a las condiciones topográficas y climáticas y el rigor en los detalles constructivos.

### **Paisaje híbrido y multipropósito**

Desde la visita de Frederick Law Olmsted hijo a Panamá en 1913, los administradores del canal procuraron integrar el diseño paisajístico a los programas de desarrollo urbano. En 1923 la Compañía del Canal y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos inauguraron una estación botánica experimental - el Jardín Summit - para facilitar la introducción de plantas exóticas a Panamá y toda América tropical. Summit también sirvió como vivero de paisajismo en la Zona del Canal; la calidad híbrida de la vegetación de las áreas urbanas que rodean el canal hoy en día se debe en gran parte a esos primeros experimentos que mezclaban especies exóticas y nativas.

La Zona del Canal fue ampliamente deforestada hasta 1913, debido al impacto combinado de las obras civiles y del patrón de agricultura extensiva legado de siglos anteriores. Con el fin de organizar la Zona para propósitos exclusivamente orientados a la operación del canal y la actividad militar, las áreas de producción agrícola fueron despobladas y los habitantes que no estaban directamente empleados por las agencias estadounidenses fueron desplazados a la fuerza hacia áreas bajo el control de la República de Panamá.

En consecuencia, estas áreas abandonadas y por tanto expuestas a procesos naturales, fueron eventualmente cubiertas por una densa capa de bosque que serviría tanto como fortificación natural protegiendo el canal contra ataques terrestres, así como espacio para entrenamiento militar, dispositivo del control a la erosión, límite al crecimiento urbano y coraza simbólica alrededor del experimento social que se desarrollaba al interior de la Zona del Canal.

### **Regionalismo progresista contra regionalismo burocrático**

Con la creación de estos bosques, los administradores del canal se encontraron con una solución ingeniosa para controlar el desarrollo urbano a través de la manipulación de los elementos del paisaje a una escala regional. Después de cierto tiempo, el percibido valor defensivo y militar de los bosques empezó a disminuir, mientras su valor hidrológico, ecológico y urbano como conjunto, creció. Aunque los administradores del canal solo empezaron a apreciar estas interdependencias gradualmente, planificadores como Stein, Lewis Mumford y Benton McKay, organizados en la Asociación para el Planeación Regional de Estados Unidos (RPAA, por sus siglas en inglés) e influenciados por el bioregionalismo del biólogo escocés Patrick Geddes, ya estaban, en los años 20, convencidos del valor de manejar las ecologías regionales con fines sociales, y específicamente urbanos.

Sin embargo, el regionalismo adoptado por el establecimiento burocrático - personificado por el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos, una presencia permanente adentro de la Compañía del Canal de Panamá – se diferenciaba substancialmente de los principios de la RPAA. Casi inmediatamente, una brecha conceptual se abre entre el regionalismo progresista, comunitario y ambientalmente sensible de la RPAA y la aproximación militarizada y altamente tecnificada de la burocracia del Gobierno Federal. A pesar de ser siempre el más débil de los dos en términos políticos, el regionalismo de la RPAA en sus diferentes manifestaciones alcanzaría influir a menudo en las políticas del estado. En la Zona del Canal, esta influencia se reflejaba en los aspectos comunitarios y conservacionistas de su planeación, y eventualmente, en la eliminación de las instituciones de segregación racial, así como en su desmilitarización y descolonización.

### **Planeación de bases militares**

En contraste con la planeación civil de la Compañía del Canal de Panamá, que tendió hacia una organización más informal del espacio, la planeación militar dio gran importancia a la expresión de una estricta disciplina y uniformidad, así como autoridad, y rango, a través del diseño urbano. Esas diferencias se expresaron claramente en el diseño paisajístico; mientras los poblados fueron dotados con una vegetación lujosa, al punto de obscurecer la organización formal de edificios, el paisajismo de las bases militares fue mucho más austero y mantenido para acentuar la uniformidad en la exhibición de elementos arquitectónicos repetitivos. Sin embargo, ambos fueron diseñados como 'comunidades' relativamente autosuficientes, utilizando dispositivos ambientales y arquitectónicos similares para establecer un sentido de la identidad colectiva e insularidad.

Aunque uno podría sentirse tentado por atribuir a un mayor grado de rigidez social al modelo militar, las primeras acciones para reducir la segregación en la Zona del Canal se pusieron en marcha en bases militares; y la resistencia más intensa a la desmilitarización y a la descolonización vino no de

los militares, sino de civiles estadounidenses que hacían parte de la mano de obra de la Compañía del Canal de Panamá.

## **Modernismo de posguerra**

Al concluir la segunda guerra mundial, la Compañía del Canal de Panamá se propuso mejorar las condiciones de vivienda en la Zona. En 1950, siguiendo recomendaciones de sus asesores en planeación: el economista Jacob Crane y el arquitecto Wallace Teare, la Compañía emprendió un gran proyecto de desarrollo inmobiliario centrado en la construcción de 9.000 unidades de vivienda, que serían construidas en poblados nuevos y existentes.

Incorporando principios de diseño inspirados en el movimiento moderno, con énfasis en la experimentación, la eficiencia económica y la integración de elementos bioclimáticos, el programa también contribuyó en el proceso de apertura de la economía de la Zona del Canal al sector de la construcción panameño, a través de la incorporación de materiales y procesos constructivos locales, y la apertura del proceso de licitación a contratistas panameños. Las nuevas viviendas se desarrollaron a partir de prototipos diseñados por la firma Skidmore, Owings and Merrill de Nueva York. Así mismo, las nuevas instalaciones educativas tuvieron una clara influencia de los arquitectos Roberto Alexander y Richard Neutra, cuyos diseños para escuelas primarias en Los Angeles, California, específicamente en Palos Verdes y Baldwin Hills Village – este último un conjunto residencial diseñado por Clarence Stein, Alexander y otros en 1942 – eran especialmente adecuados para las condiciones de Panamá.

Ciertas tendencias políticamente progresistas promovidas por Stein desde su ámbito profesional, hacen parte integral de este programa, por ejemplo en las recomendaciones hechas por Jacob Crane (colega de Stein), orientadas a utilizar la vivienda como un medio para eliminar la segregación racial en la Zona del Canal y para promover una mayor integración con la economía panameña. Durante los años 60, una nueva generación de planificadores estadounidenses construiría sobre esta tradición progresista, al exponer los vínculos entre una política exterior imperialista (violentamente desplegada en Vietnam) y el fracaso de la política urbana en su propio país. Algunos años más tarde, sumidos en las contradicciones de una dinámica urbano regional más allá de su control y de cara a los acontecimientos geopolíticos, Estados Unidos tomaría la decisión de ceder la soberanía del canal a la República de Panamá, en un intento por replantear su presencia en términos menos coactivos, aunque más hegemónicos.

## **Reflexión final**

Al revisar esta compleja historia, surgen numerosas inquietudes ante las condiciones actuales en Panamá. Si bien podemos afirmar que el Área del Canal está en proceso de integrarse como parte de la economía nacional, el carácter de esta integración se encuentra cuestionado. Todo planeamiento y desarrollo responde a las relaciones de poder en una sociedad, y en Panamá, estas relaciones han sido siempre afectadas por una cambiante constelación de intereses y fuerzas transnacionales. Desde 1977, ¿cuál ha sido la influencia de los diversos principios de planeamiento aplicados en la Zona del Canal por los Estados Unidos - progresistas o no - en las políticas de integración económica escogidas por el estado panameño? ¿Cómo y hasta que punto se insertan en

los reglamentos urbanos y ambientales que rigen actualmente sobre la nueva región metropolitana interoceánica? ¿Qué vigencia tienen en la Panamá de hoy?

En las últimas décadas, se ha observado la distorsión de ciertos principios urbanísticos derivados de la planificación progresista practicada por Stein y sus colegas, evidente por ejemplo en los nuevos conjuntos residenciales fortificados, los complejos turísticos tipo "resort" e incluso en las denominadas "nuevas ciudades jardín". ¿Cuál sería el impacto de estos nuevos enclaves en la forma urbana del Área del Canal y en la región metropolitana circundante? Serán amortiguados o serán replicados como un nuevo estándar de desarrollo inmobiliario?

Contra dicho escenario, ¿cual sería la contribución de una planeación políticamente progresista y ambientalmente sensible – alineada con los movimientos sociales - en la integración y conservación de recursos naturales y culturales en la nueva región metropolitana formada por el canal y sus áreas urbanas circundantes? ¿Qué alternativas, concebidas para responder a nuevas condiciones y nuevos retos, podría ofrecer?

Considerando el valor universal de los recursos naturales y culturales del Área del Canal de Panamá, ¿Apenas se conservarán sus ejemplos más sobresalientes? ¿Cómo y bajo que criterio debería promoverse su conservación? Y finalmente, ¿Cuál será el futuro del extraordinario sistema urbano del canal?, ¿qué nuevos experimentos se desarrollaran en sus orillas?, y cuales experimentos en este laboratorio de planeación, tanto nuevos como viejos, tomarán su lugar al lado de los ya enterrados allí?