

El agua, el canal de Panamá y la coyuntura estratégica nacional

Manuel F. Zárate P.

El 31 de diciembre de 1999, el Canal de Panamá pasó a manos panameñas y el Estado nacional asumió la soberanía plena sobre la franja colonial que lo cobijó durante casi un siglo. Con esta transferencia, la vía acuática pasó a ser de un eslabón de conflicto permanente entre dos naciones, a un eslabón estratégico del desarrollo del Istmo. No obstante este traspaso, que alimenta un nuevo alineamiento de fuerzas sociales, políticas y económicas en el país, también significó la puesta en marcha de una nueva agenda nacional de discusión, que pone el tema del agua entre los asuntos críticos de la polémica pública. Desde este punto de vista nos interesa presentar, en estas cortas líneas, una visión lo más simplificada posible de la problemática fundamental del Canal de Panamá, desde la perspectiva histórico ambiental del agua como recurso nacional y materia prima que hace posible la operación del Canal.

Panamá es un país con una precipitación promedio anual de 3,000 mm, lo que equivale a 223,700,000,000 m³ de agua derramada sobre el territorio nacional. Esto permite tener una disponibilidad per capita al año calculada en unos 57,300 m³, cifra que se entiende mejor si señalamos que durante el año 1998, por ejemplo, se registró una extracción de tan sólo 744 m³ por habitante, sin tomar en cuenta el gasto del Canal de Panamá.

Un volumen de 6,490,000 m³ diarios, que representa el 58% del total de aguas utilizadas por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), se gastan en la operación de la vía

interoceánica y van directamente al mar a través de las esclusas, cantidad que equivale a una extracción per capita anual de 817 m³. Adicional, el 33% se utiliza en generación eléctrica, otro 3% se pierde en descargas preventivas que evitan el desbordamiento de los lagos y sólo un 6% (632,000 m³) se potabiliza para consumo humano. En total,

11,200,000 m³ de agua embalsada es usada por día en promedio.

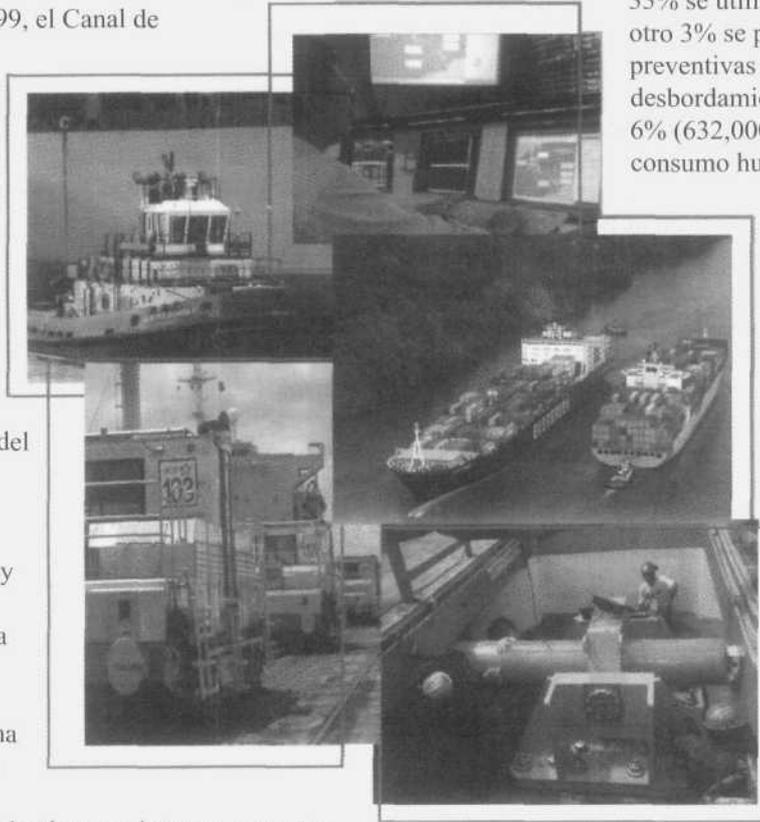
El agua caída sobre el territorio panameño es ampliamente distribuida en forma natural por las accidentadas geofomas de la orografía nacional, las cuales conforman una densa y extendida red de drenajes dendríticos, y su volumen es administrado por la tupida y diversa vegetación tropical que cubre nuestras laderas montañosas.

El agua es así el

mayor y máspreciado recurso del país; es la materia prima que hizo posible el traslado del oro sureño de América a España durante la historia colonial, que ha hecho posible el Canal de Panamá, y que ha producido y cultivado algunos de los trazos más importantes de nuestra base económico-social y personalidad cultural nacional. Entre otras, ha contribuido en gran medida a la formación de la estructura agraria que hoy hereda la nación, porque son precisamente las características ambientales ya descritas, las que favorecieron con notables evidencias el desarrollo de la producción agraria extensiva, especialmente desde el siglo XIX.

Cómo se trenza esta relación entre el agua y la organización de nuestra sociedad, a través de la historia del Istmo. Creo que para entender este vínculo y comprender su impacto en el ámbito nacional, vale revisar algunos aspectos de la trama entre el agua y la sociedad.

Para nadie es un secreto que el mundo natural, como recurso, es materia prima para la existencia de la especie humana; y que como entorno es un complejo



1 "El Recurso Hídrico en Panamá". Charla del Lic. Aristides Lorlesse G. en la Mesa Redonda "Agua, Ambiente y Desarrollo en Panamá" organizada por la Sociedad Audubon el 13 de abril del 2000 en Ciudad Panamá.

El agua es el mayor y máspreciado recurso del país, la materia prima que hizo posible el traslado del oro sureño de América a España durante la historia colonial, que ha hecho posible el Canal de Panamá y que ha producido y cultivado algunos de los trazos más importantes de nuestra base económico-social y personalidad cultural nacional

sistema que condiciona la vida social, pues hombres y mujeres se organizan siempre de cierta forma para alcanzar su aprovechamiento o enfrentar sus amenazas. Cualquier sentido común rechaza la idea de que la experiencia humana haya podido estar exenta de las bendiciones o restricciones de la naturaleza. Sin embargo aparece mucho más oculto que el sistema natural esté organizado, de alguna forma, por las relaciones de producción construidas en los procesos de desarrollo de las fuerzas productivas.

Sobre el tema el Dr. Donald Worster² analiza el concepto de “Modos de Producción” y enfatiza que éstos “se han visto comprometidos no sólo con la organización del trabajo humano y la maquinaria, sino también en la transformación de la naturaleza”; por lo que en su dinámica no solamente organizan de una manera específica a la sociedad en sí, sino también a su entorno natural, o sea a la totalidad del sistema ambiental.

Karl A. Wittfogel, teórico alemán va un poco más allá, y nos lleva hasta el escenario de la institucionalidad política de la sociedad, al descubrir cierta regularidad entre ésta y el dominio del hombre sobre el recurso agua. Así nos habla del orden político social que se corresponde con las economías agrarias de la pluvioagricultura; de la hidroagricultura, o uso de la irrigación temporal en pequeña escala (la cual, explica, “estimuló el desarrollo de sociedades multicéntricas”³), y de la agricultura hidráulica, basada en el manejo de fuentes sustanciales de abastecimiento del agua, para lo cual sería necesaria –dice– la creación de grandes y permanentes empresas, dando por resultado civilizaciones específicas que llama “Hidráulicas”.

Para Wittfogel, “allí donde la agricultura requirió de trabajos sustanciales y centralizados para el control del agua,

los representantes del gobierno monopolizaron el poder y el liderazgo político, y dominaron la economía de sus países”⁴, con lo cual se gestaron Estados caracterizados por una estructura política vertical, autoritaria y despótica. En éstos –agrega Wittfogel–, “los mecanismos de gestión estatal y control social hidráulicos eran tan fuertes, que operaban con éxito en áreas marginales, carentes de las grandes obras hidráulicas que persistían en las áreas nucleares del régimen”⁵.

Estos fundamentos, creo que nos permiten caracterizar algunos aspectos medulares del desarrollo histórico panameño y la vía interoceánica. Por ejemplo, lo que se consolida durante el Siglo XIX en Panamá (en parte por las características del recurso agua descritas en los párrafos iniciales), sería en sustancia una sociedad de tipo pluvioagrícola, dominada socialmente por los grandes hacendados terratenientes del campo e incentivada económicamente por los comerciantes capitalinos vinculados a la economía transitista de la época. Tal sociedad se caracterizó por una fragmentada disposición espacial, feudos extensos y burgos rurales dispersos cuyo nodo fundamental de encuentro e intercambio fue la ciudad de Panamá, debido al mercado de cambio originado con la incursión del capitalismo foráneo norteamericano durante la construcción del ferrocarril transístmico, a mitad de ese siglo.

Es en este contexto que irrumpe en la nación esa revolución del mundo hidráulico de comienzos del Siglo XX, que fue el Canal de Panamá, bajo la hegemonía de una alianza orquestada entre los comerciantes y terratenientes criollos y los grupos expansionistas norteamericanos. Para los norteamericanos, la obra significó siempre una pieza del engranaje estratégico de su política expansionista mundial, mientras que para el binomio de comerciantes y terratenientes del Istmo, significó la llave fundamental para afianzar el proceso de acumulación de capital, al producir barato en el campo y vender caro en la ciudad. Barato

El Canal de Panamá se excavó en uno de los puntos más angostos del Istmo



2 Donald Worster, “Transformaciones de la Tierra”, Colección Agenda del Centenario, Universidad de Panamá, 2001. En sus reflexiones, Worster da variados ejemplos históricos sobre estos temas.

3 Recogiendo la experiencia de irrigación practicada en varios lugares de Grecia, con el fin de compensar las deficiencias de un clima semiárido y del Japón para el cultivo del arroz, regiones en las cuales el terreno quebrado permitió apenas el desarrollo de pequeñas obras de regadío, que podían ser administradas sin intervención gubernamental, Wittfogel manifiesta que “en ambos casos, la hidroagricultura estimuló el desarrollo de sociedades multicéntricas, una conformación institucional de gran importancia para las plucivilizaciones de la Europa Feudal”. Revista Tareas N° 103, pág. 36, CELA, Panamá, Rep. de Panamá.

4 “Las Civilizaciones Hidráulicas”, Karl A. Wittfogel, Revista Tareas N° 103, pág. 40, CELA, Panamá, Rep. de Panamá.

5 Idem, pág. 42.

producían mediante la sobre explotación de una mano de obra rural culturalmente atrasada y de un recurso “tierra” –en las sabanas y piedemontes–, irrigado sin costo alguno por la propia naturaleza; caro vendían por la existencia de un mercado transitista de gran dimensión, de alto poder adquisitivo y de bajo riesgo.

¿Cómo caracterizar esta monumental obra, desde el punto de vista de lo socioeconómico, ambiental y político? En el fondo, al producirle dos desembocaduras al Río Chagres⁶, una al Atlántico y otra al Pacífico, mediante la retención de sus aguas en el embalse del Gatún, se introdujo en la naciente República un patrón de relaciones ambientales, sociales, económicas y políticas que en lo específico, no había madurado en la agenda de la conciencia nacional. El Canal de Panamá produjo una Sociedad Hidráulica de hecho, sobrepuesta a la Pluvioagrícola que había presidido el proceso de desarrollo de la nación hasta ese momento; incongruencia que dominó todo el Siglo XX y reordenó al país de la forma singular en que hoy se presenta, muy distinta a las aspiraciones nacionales enarboladas por los revolucionarios liberales luchadores de la independencia, en los años 1900.

El resultado más característico de la vía, es que crea a lo largo de su zona colonial un “primer mundo” sustentable, incrustado en un “tercer mundo” insustentable, que es el país. Porque la sociedad hidráulica que llega, a diferencia de la descripción que nos da Wittfogel en su obra citada, no se realiza para promover un nuevo régimen agrario avanzado (las cifras sobre la utilización del agua por el Canal son elocuentes al respecto). El agua de la vía acuática sencillamente se administra para incrementar la rentabilidad de la mercancía producida y transportada del mundo industrializado, mediante la reducción de sus tiempos del proceso fabril o de retorno del producto final, pero no para intensificar la rentabilidad de la tierra, elevando la producción agrícola a sistemas simplificados y de escala⁷.

Sin embargo, las principales características políticas y económicas manifestadas por Wittfogel para las civilizaciones hidráulicas, estuvieron vigentes en la nación. Para los EE.UU., la obra interoceánica implicó el dominio colonial de su espacio de operaciones y seguridad, la formulación de una economía centralizada en sus límites, la conservación del recurso agua, la hegemonía político-militar sobre el país y la garantía de una suficiente estabilidad social en el área de influencia regional. Con esta meta segregó lo que se conoció como Zona del Canal de Panamá (que Wittfogel llama en sus escritos “área nuclear del régimen hidráulico”), de las áreas marginales periféricas, es decir, del resto de la nación. Y en los hechos tuvimos dos Estados en un mismo territorio: uno con una estructura centralizada de poderes dirigida por el Departamento de Defensa

6 Río histórico de la vertiente atlántica, que prestó sus aguas para el traslado del oro en la época colonial hispánica y que da sus aguas para la operación del Canal de Panamá.

7 “Aproximaciones al tema del agua y desarrollo en Panamá”. Charla del autor en Mesa Redonda “Agua, Ambiente y Desarrollo en Panamá” organizada por la Sociedad Audubón de Panamá, año 2001.



Tránsito simultáneo de naves Panamax por el Corte Gaillard o Culebra

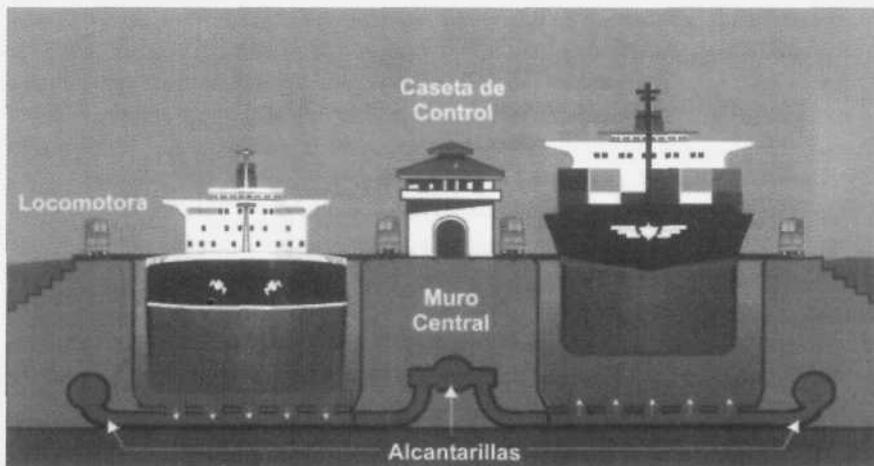
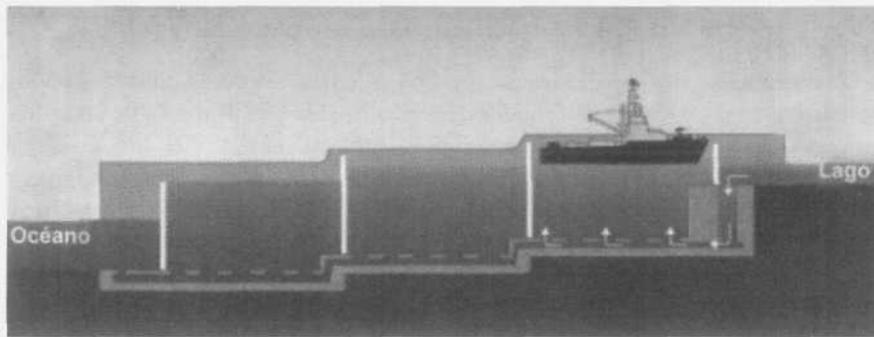
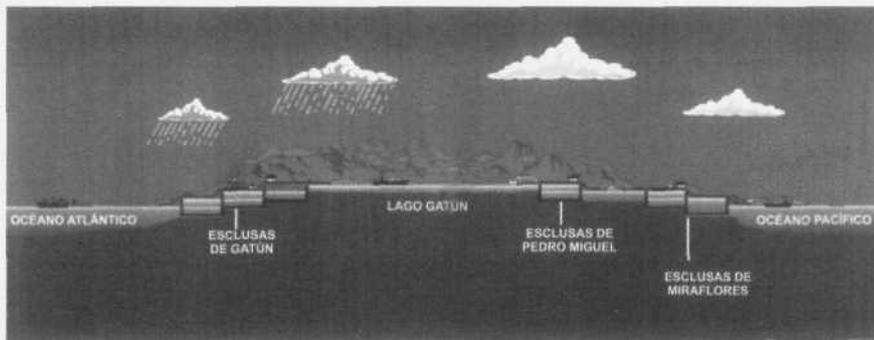
norteamericano, con una organización económica monopólica de estado, rígidamente planificada y la primacía de un orden ecológico natural simplificado en el agua; y el otro, articulado al primero por una relación de dependencia profunda –que mediatiza su soberanía territorial–, dominado internamente por una oligarquía criolla con la cual se estructura y madura una frágil democracia republicana, en la que crece el caudillismo, la improvisación y el desajuste social.

Desde todo punto de vista, el traspaso del Canal a manos panameñas es pues mucho más que una transferencia de mando y operación del complejo. Es un proceso profundo de reorganización de la nación, que debe restablecer en esencia una armonía entre dos ejes históricos y contradictorios de desarrollo, uno sustentable y otro insustentable. Esto implica, entonces, varios problemas a resolver en la coyuntura estratégica del país. De éstos consideramos dos fundamentales, que a nuestro juicio exigen una rápida solución.

a) La incongruencia entre el complejo del canal interoceánico, como sistema y la organización del Estado panameño.

La organización del Estado panameño estuvo hecha al abrigo de las necesidades del colonialismo existente en la franja canalera. Sus estructuras republicanas fueron así el sostén de un poder oligárquico-colonialista, que dirigió los destinos del país durante todo el Siglo XX y que se expresó siempre en la forma de un gobierno dual, bajo la tutela del cuerpo militar norteamericano presente en el territorio nacional. Las bases institucionales de la democracia criolla obedecieron consecuentemente a este patrón clasista. Liquidada la colonia, roto ese poder dual, el Estado necesita entonces una profunda transformación que lo sintonice con la nación integral. Sin embargo, se mantiene aún el viejo modelo estatal, solamente que ahora bajo la batuta de un poder neo-oligárquico bipartidista, que obviamente no cuenta con los recursos económicos inconmensurables del imperio norteamericano, no cuenta con su capacidad administrativa estatal y mucho menos con la musculatura de su pie de fuerza.

Nuestra actual organización estatal no tiene, de esta forma, ninguna capacidad estratégica para asumir armónicamente la inserción de este complejo en la sociedad panameña, lo que ha sido resuelto (esperamos que como



Un complejo sistema de válvulas y alcantarillas controla los niveles de agua requeridos para elevar y bajar las naves dentro de las esclusas

medida transitoria) con la transferencia constitucional de derechos del Estado a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y el establecimiento de un régimen especial autónomo, dirigido por una Junta Directiva integrada de once directores, diez de los cuales son designados por el Ejecutivo. En síntesis, hay una verdadera situación de debilidad, que amenaza con producir otro Estado dentro del Estado y que en la coyuntura, es aprovechada por el usuario internacional de la vía acuática para imponer a la nación su visión sobre el desarrollo de la obra interoceánica. Así, el rediseño planteado del complejo arriesga ubicarse de hecho, dentro del rumbo del interés internacional marítimo de los grandes consorcios navieros, más que del interés nacional, y esto por supuesto entra en conflicto con la expectativa que tiene nuestra sociedad de los frutos del Canal.

b) Los retos del mercado.

El Canal de Panamá tiene que ser ahora altamente competitivo frente a las exigencias actuales y futuras del mercado del transporte internacional. Para los norteamericanos, los resultados satisfactorios de la obra se midieron siempre por la capacidad que brindó para extender su brazo imperial por el mundo. Temas como la competitividad, o la rentabilidad directa no fueron los factores determinantes para sus políticas de gestión y dirección de la vía, más cuando la materia prima, el agua, les llegó todo el tiempo gratuita. Entonces, los panameños necesitamos posicionarnos de una nueva visión, misión y estrategia de la vía que, como recurso de la nación, la ponga a escala de afrontar los retos actuales y futuros de los cambios en forma y contenido del transporte marítimo mundial, a la vez que la conduzca al compromiso del desarrollo nacional y en especial, de las regiones directamente afectadas.

Sobre este punto, una atención particular merece el agua; no solamente por ser el insumo que sostiene a la vía, sino porque —como se ha dicho— es un recurso estratégico nacional. Al respecto, consideramos dos aspectos de trascendental importancia por resolver:

b.1. Hay que garantizar la sostenibilidad del agua del Canal. Esto es una consigna fácil para la retórica clientelista, pero compleja para hacerla una acción práctica y racional en el país;

pues significa hacer una cuenca sustentable para el desarrollo, en un mundo donde las estructuras políticas, sociales y culturales están ordenadas más que todo para hacer valer el principio de la insustentabilidad, en toda la actividad productiva. La nueva visión que señalamos como necesaria en la coyuntura, no es pues únicamente de la vía acuática; es una visión integral de la nación panameña y el desarrollo, destinada a su transformación radical. Levantarla es una tarea titánica y sistemática, porque solamente es posible mediante una gestión democrática, participativa, pluralista y dinámica, que construya consensos, genere convergencias y ponga sobre el tablero político y social nuevos y legítimos liderazgos comprometidos con la transformación histórica nacional. Otro camino, el de la imposición, tanto de un pasado obsoleto como de un futuro equivocado, es una convocatoria a la violencia.

b.2. Se hace imprescindible incorporar el *valor del agua* a esa visión del desarrollo. Y aquí nos encontramos con un gran vacío: siendo el Canal una obra hidráulica

Para los EE.UU., la obra interoceánica implicó el dominio colonial de su espacio de operaciones y seguridad, la formulación de una economía centralizada en sus límites, la conservación del recurso agua, la hegemonía político-militar sobre el país y la garantía de una suficiente estabilidad social en el área de influencia regional

dominante en la vida del país, todavía no hay una política nacional actualizada del recurso hídrico y menos un diseño científico sobre su valor que permita, por ejemplo, establecer el costo real a la nación panameña del tránsito interoceánico de la mercancía mundial.

El agua como recurso tiene tres escenarios que actúan simultáneamente en la asignación de su valor: el natural, el de uso (social) y el de mercado (cambio). Estos escenarios han permitido establecer un modelo para el diseño del valor, que integra cuatro componentes de costos: el de uso directo, el de uso indirecto, el de uso potencial y el coste de existencia.

El costo de uso directo está determinado por la inversión directa de medios y recursos para su uso, y su magnitud está vinculada a la infraestructura tecnológica y el trabajo socialmente necesario para la producción del servicio (se incluye en éste la recuperación de la calidad del agua residual, a lo cual está obligado quien contamina). El costo de uso indirecto está relacionado con los usos que se pierden, particularmente de tipo social, al establecerse un nuevo uso (pérdidas del uso recreativo del agua como la pesca, balnearios, paisaje, o del uso familiar no mercantil). El costo de uso potencial es el costo de oportunidades perdidas por otros usuarios (para el caso, está relacionado con la cantidad y calidad del agua utilizada por la obra hidráulica). Y el coste de existencia lo determinan los costes ambientales, por ejemplo, el sostenimiento de la funcionalidad de los ecosistemas, o sea lo que mantiene y optimiza el régimen natural de producción del recurso.

Actualmente los barcos que pasan por el canal no pagan el agua utilizada para su traslado. Cubren a través del concepto de “peaje” (derecho de tránsito), parte del costo de uso directo a saber: los costos financieros y de operación, no así la degradación en la calidad de las aguas usadas. Cubren el coste de existencia, fundamentalmente por un rubro del gasto fiscal destinado a los “planes de sostenibilidad” de la cuenca, que si se evalúa por los resultados obtenidos, sería difícil afirmar que llena el cometido. Pero no cubren el costo de uso indirecto (nunca ha sido valorizado), ni el costo de uso potencial (no pagan la cantidad y la calidad del agua natural extraída⁸); y

⁸ A esto se agrega que un barco de bajo calado paga menos que uno de alto calado, aunque su esclusaje utiliza la misma cantidad y calidad de agua; y además no se discriminan pagos por riesgos sobre el recurso, de acuerdo al tipo de carga transportada.

⁹ Incluso en la última modificación del pago por peajes acordado en la ACP, se estiman los costos en relación a los tonelajes del usuario y de forma adicional, a los servicios de mulas; pero por ningún lado se aprecia la referencia al valor del agua. Y sucede que los barcos transitan justamente por un ancho camino hecho de agua dulce; no hay agua marítima como en el Canal de Suez.

esto es grave porque niega recursos al desarrollo regional y derechos compensatorios a otros usuarios del agua natural de la Cuenca.

Tal privilegio se ha logrado hasta la fecha bajo la cobertura de los “derechos de administración” sobre la Cuenca del Canal de Panamá, otorgados constitucionalmente a la ACP y ampliados más tarde por Ley a las cuencas vecinas del río Indio, río Caño Sucio y Coclé del Norte. Si bien el mandato constitucional obliga a la Autoridad a traspasar al Tesoro Nacional sus excedentes económicos, luego de cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y reservas necesarias para contingencias, suma que ha estado alrededor de los US \$85 millones anuales hasta el presente, el hecho es que si se pagara el valor integral del agua, habría que analizar cuánto quedaría de este excedente en realidad.

El problema de fondo es que al no haber un estudio científico del valor del recurso hídrico de la cuenca, el concepto de pago por peaje utilizado por la administración del Canal de Panamá⁹ oculta (históricamente además) un muy probable subsidio nacional al comercio internacional, hecho que pugna muy especialmente con las reglas contractuales establecidas para el comercio internacional, por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pero también puede estar contribuyendo –todavía hoy–, a mantener segregado un recurso del patrimonio natural de la nación, sin retribuirlo adecuadamente por su uso. En este sentido, es inobjetable que hasta que no se haga una evaluación completa del valor del agua de la Cuenca del Canal de Panamá y del costo real del metro cúbico (m³) de agua vertida al mar, sobre la base de parámetros técnicos actualizados y justos, trazados por una política renovada hacia el recurso hídrico nacional, no podremos a ciencia cierta hablar de la competitividad real o no de nuestro Canal.

La reversión del Canal de Panamá pone así, a la sociedad panameña, frente a dos grandes problemas de carácter nacional: la transformación profunda del Estado y la formulación y ejecución de una política nacional sobre la sostenibilidad del desarrollo y del agua como recurso estratégico. Son dos problemas estrechamente relacionados, cuyas soluciones no pueden postergarse porque de lo contrario, la turbulenta historia de las luchas anticoloniales habrán cambiado sencillamente una colonia por otra, sólo que ahora construida por los propios nacionales, quienes escribirán a la entrada y en español: Finca Privada. Perro Bravo, ¡NO ENTRE! ☒

Manuel F. Zárate P. Ambientalista panameño, profesor de la Universidad de Panamá, con estudios en la Universidad de Estrasburgo y en la Universidad de Lomonosov. Ha sido director de la Dirección Nacional de Cultura Popular del Instituto Nacional de Cultura y Subdirector General del mismo, así como presidente de la Cámara Panameña de Empresas Consultoras Ambientales (CAPECA) y miembro del “Consejo Consultivo” de la Fundación de la Ciudad del Saber. Trabaja en el campo de la consultoría social, la consultoría ambiental y en la investigación de los modelos sistémicos de interpretación de los procesos ambientales y la aplicación de matrices multicriterios para la evaluación de éstos.