

## 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 m<sup>3</sup> de agua derramada sobre el territorio nacional. Esto permite tener una disponibilidad per capita al año calculada en unos 57,300 m<sup>3</sup>, cifra que se entiende mejor si señalamos que durante el año 1998, por ejemplo, se registró una extracción de tan sólo 744 m<sup>3</sup> por habitante, sin tomar en cuenta el gasto del Canal de Panamá.

Un volumen de 6,490,000 m<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup>. 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 m<sup>3</sup>) se potabiliza para consumo humano. En total,

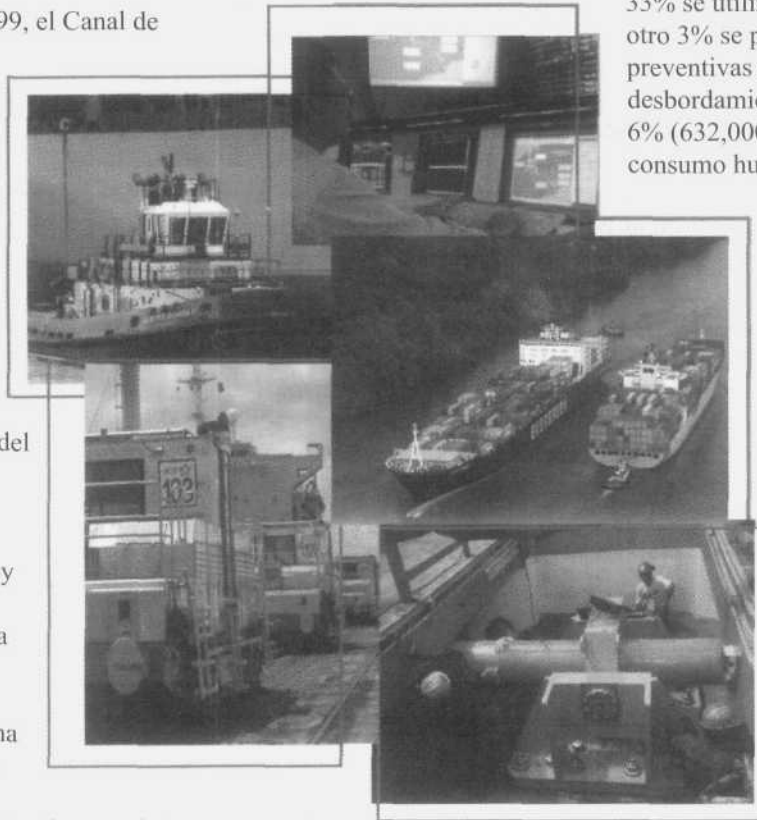
11,200,000 m<sup>3</sup> de agua embalsada es usada por día en promedio.

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 Worster<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup>), 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”<sup>4</sup>, 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”<sup>5</sup>.

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 riego, 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 Chagres<sup>6</sup>, 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 escala<sup>7</sup>.

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

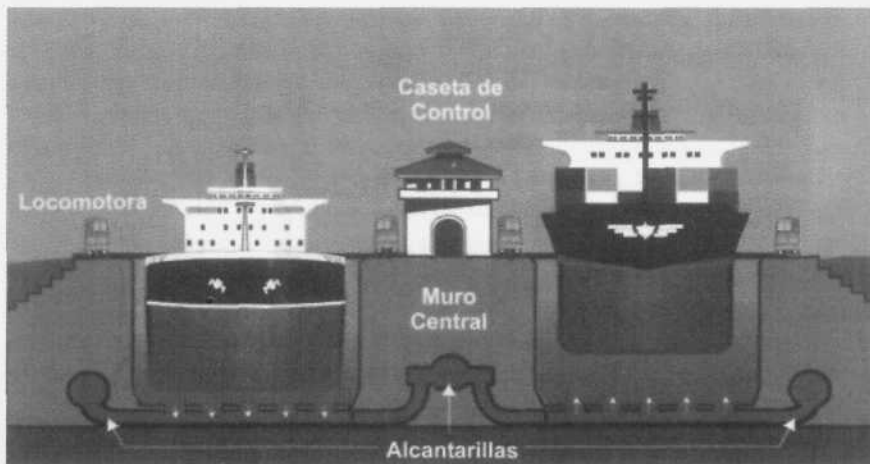
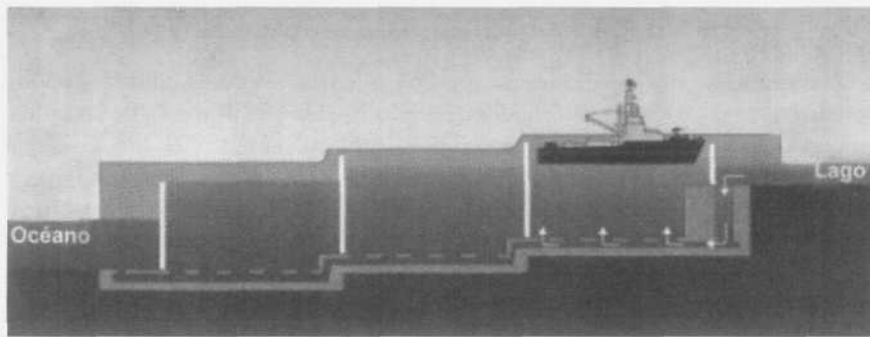
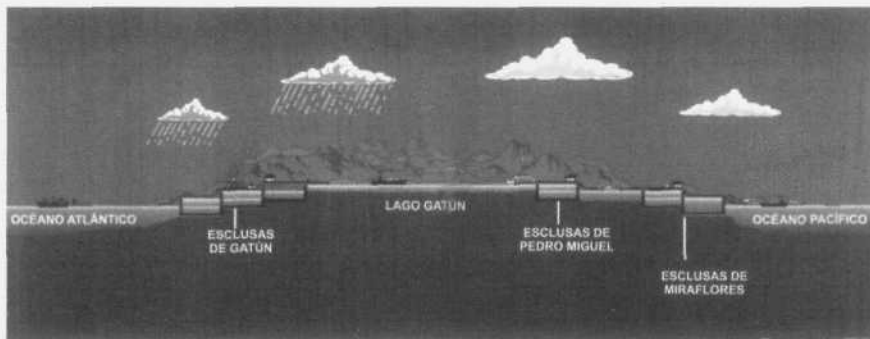
norteamericano, con una organización económica monopólica de estado, rígidamente planificada y la primacía de un orden ecológico natural simplificado en el agua; y el otro, articulado al primero por una relación de dependencia profunda –que mediatiza su soberanía territorial–, dominado internamente por 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 norteño, 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

