

LA GOBERNANZA Y EL AGUA EN PANAMÁ: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Permítanme primeramente, agradecer la invitación que nos hacen los organizadores de este extraordinario evento, para tratar un tema que es parte de los grandes problemas a resolver por nuestra sociedad, inmersa como está en varias crisis juntas que afectan ya la propia estructura de nuestro Estado Nacional. Sin dudas es una materia que nace la de Ecología Política, siendo un asunto cuyos fundamentos corresponden al ámbito de la relación naturaleza/sociedad como sistema.

El ambiente como sistema construido.

Si nos acercamos al concepto de Sistema Integral Autogobernado (A. Afanasiev), o “Sistema Complejo Disipativo” (I. Prigogine) en su acepción más universal, entenderemos el ambiente como lo que es en realidad: un conjunto de elementos bióticos, abióticos y sociales, delimitables en las escalas que se determinen, conectados entre sí por infinitos vínculos y en permanente interacción, que generan cualidades emergentes desconocidas en sus partes individuales. Estos elementos se clasifican en tres categorías principales a saber: la naturaleza, la sociedad y la economía, agrupándose sistémicamente en cuatro sub-sistemas, ya sea por las afinidades en sus relaciones o por las características de sus funciones: el natural, el socioeconómico, el sociocultural y el político e institucional. Por tanto, el ambiente será siempre un sistema construido, imposible de entender sin la relación entre lo humano –conciencia de la naturaleza y trabajo– y lo natural.

El asunto que se nos plantea, al tomar este enfoque, es que al igual que en todo sistema complejo encontraremos siempre la dominancia de un núcleo sistémico como eje de la organización, un factor de “orden”, incluso con capacidades de gestionar negentropía ante los procesos de entropía. Así, a nivel de la naturaleza por ejemplo, tomada como subsistema, habrá todo el tiempo un factor dominante que organiza alrededor suyo el orden ecológico, por encima de toda imagen caótica. Y en la sociedad encontraremos también este factor organizador del orden humano; o sea un poder social concentrado mediante instituciones (para el caso el Estado), que da estructura a la sociedad, proporciona gestión y dirección, y logra regular la relación naturaleza/sociedad en tanto que sistema. De ahí la importancia de abordar la “gobernanza” como mecanismo del “orden social” que regula, vía sus estructuras, reglas y valores, las intervenciones antrópicas sobre la naturaleza.

Periodo prehispánico de Panamá.

En lo que respecta a Panamá, desde la perspectiva de este enfoque de relaciones entre naturaleza y sociedad, el agua, como recurso natural, jugó un papel de primera importancia en el ordenamiento ecológico, siendo también, desde el más temprano periodo de los pobladores del istmo y por el bajo nivel de sus fuerzas productivas, un factor determinante del orden social

y ambiental al afirmar estructuras y organizar el territorio a través de las cuencas¹, en forma de hinterlands que recorrían los 4 “pisos ecológicos”² característicos de nuestra geografía. En estos encontraban todos los suministros y funciones correspondientes a sus necesidades, aflorando siempre como regularidad, una gran compatibilidad entre el orden social y político y el orden natural.

Nosotros no tuvimos una organización social desarrollada alrededor de la hidráulica, administrando grandes masas de agua, como pudo suceder en otras civilizaciones de Abya Yala, sino una vinculada más bien a la producción “pluvioagrícola”, estampada por una cultura de “aguas libres”³, debido sobre todo a las condiciones orográficas, climáticas e hidrográficas del istmo. Unos 223,700 Millones de m³ de agua se derraman anualmente sobre el país, las cuales escurren casi perpendicularmente y en una proporción adecuada a través de 52 cuencas, hacia los litorales Pacífico o Atlántico, mediante un patrón dendrítico y sub-dendrítico que permite una distribución extraordinaria sobre el territorio nacional, además de altos potenciales hidroenergéticos en las partes altas y medias de las cuencas. Cualquier dominio de tierras de 7 ha o más en el país, encuentra con facilidad una fuente de agua natural, con alta probabilidad de suministro durante todo el año.

Nuestros pueblos originarios se asentaron entonces en los pisos macrotérmicos de los bajos valles, dominando las zonas de mejor clima y utilizando con gran racionalidad los diversos recursos brindados por la naturaleza (terrazas ribereñas, estuarios, flora, fauna), siendo los ríos y mares costeros fuentes de proteínas por su exuberante fauna acuática, pero también las grandes avenidas y caminos que organizaron su conectividad. En este marco, la complementariedad económica los llevó incluso a abrir varias rutas transístmicas por el país, que articularon sistemas de vida entre el Caribe y el Pacífico.

Periodo hispánico.

El proceso colonial hispánico rompe este orden e impone, a través de la sociedad colonial, una organización territorial determinada por las funciones económicas regionales que asume el istmo para la corona, con lo cual se implanta una división política artificial del espacio nacional. Como bien lo expresa en un escrito el historiador Alfredo Castillero Calvo, ese ordenamiento tuvo como propósito organizar el espacio panameño en función de “la expansión ultramarina hacia Oriente”, y luego, de 1523 en adelante, de la conquista del Perú y el trasiego de la “plata altoperuana y la subsecuente creación del sistema de ferias y galeones”.

¹ En los petroglifos encontrados de la cultura aborigen Barriles, en la provincia de Chiriquí, en la cuenca media del río Chiriquí Viejo (la 102), se pueden observar estampados mapas muy precisos de la cuenca, con rutas y marcas de sitios para usos específicos a lo largo de sus diversos pisos.

² Panamá, por su posición en la zona de convergencia intertropical y la conformación de su sistema montañoso tiene cuatro pisos ecológicos que se extienden en un alineamiento Norte-Sur o inversamente, los cuales son: el piso macrotérmico o de tierra caliente; el piso subtropical o faja de café (900–1800 msnm); el piso mesotérmico o de zona templada y el piso frío o microtérmico (2500–3400 msnm).

³ Hoy día nuestros pueblos originarios hablan todavía de defender “la libertad de los ríos”, en su cosmovisión.

Así, concluye Castellero Calvo, “la geografía panameña quedó organizada en torno a dos ciudades terminales en cada mar [Nombre de Dios y Panamá], y un interior apendicular que le serviría como proveedor de alimentos”... Se cae de su peso entonces que por esta vía, se transversalizó el espacio de cuencas y se simplificó la red transistmica múltiple de la población prehispánica en una sola ruta, la cual plasmó la interoceanidad istmeña que aún vemos en nuestros días.

Una revisión del llamado “interior apendicular” tiene también algo interesante para nosotros. Si bien en los pueblos originarios había una acertada distinción entre el agua natural y la tierra como medios de producción, y se cuidaba a una y otra, con la conquista esta consideración especial del agua se va perdiendo para quedar finalmente oculta en el valor de la tierra, en su forma mercantil. Así, el pastoreo extensivo, articulado mediante la deforestación, el acaparamiento indiscriminado de tierras y la pluvicultura diezmaron intensamente el sistema ambiental, particularmente los cursos de cuerpos de aguas naturales. Si se toma en cuenta por ejemplo, que para el año 1790 el país mantenía 193.000 cabezas de ganado, y que producir un kilo de carne vacuna necesita aproximadamente 16 m³ de agua, es fácil darse cuenta de la dimensión del consumo de agua que llegó a manejarse, sin existir por tanto intervención hidráulica alguna sobre ésta⁴.

Lo otro es que las formas feudales de explotación, y el despojo colonial de tierras para incorporarlas a la propiedad privada o estatal de la corona, desplazó hacia las partes altas de la cordillera y macizos a los pueblos originarios rebelados contra el sistema, transformándose en custodios del medio ambiente de las cuencas altas y medias, hecho que permitió conservar especialmente las grandes fuentes de aguas del país, pues se replegaron siguiendo su esquema de cuencas hacia las zonas de recargas de acuíferos.

Periodo post colonial hispánico: la unión a la Gran Colombia.

Nuestra independencia de España nos dejó bajo la férula del poder centralista bogotano y sus guerras. Panamá no logró un proceso de integración nacional, encaminado a la implantación territorial de las relaciones capitalistas de producción, sino que mantuvo las formas feudales de explotación del campo junto al desarrollo intenso de una economía de servicios, dominada especialmente por el comercio de la zona capitalina.

Así, lo que se consolida durante el Siglo XIX, es 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 su fragmentada disposición espacial, feudos extensos y burgos rurales dispersos cuyo nodo fundamental de intercambio fue la ciudad de Panamá, estructura que se agrava con el sistema de mercado originado por la incursión del capitalismo

⁴ Al final del periodo colonial, en el Siglo XIX, se estimaba que aproximadamente unos 13.000 km² habían sido desmontados, en contraste con los 10.000 km² de suelos con vocación cultivable que aún quedaban en ese periodo (Illueca, 1977).

foráneo expansionista norteamericano, con la construcción del ferrocarril transístmico a mitad de ese siglo.

Este injerto capitalista en nuestra sociedad –en realidad, un canal seco interoceánico–, para resolver un problema de integración y soberanía nacional de los EEUU trae transformaciones sustanciales en el ordenamiento ambiental; comenzando por la transformación de la Bahía de Limón junto a la creación de una nueva ciudad Atlántica (Colón), siguiendo por la conquista de la cúspide más baja de la divisoria continental de Las Américas (Culebra), mediante la ingeniería civil, para terminar con el rediseño de la ciudad capital y sus implicaciones logísticas.

Estas condiciones insertan también en el país un elemento nuevo: las primeras iniciativas agrario industriales, que simplifican el uso del suelo con monocultivos intensivos, aunque manteniendo todavía el agua envuelta en el recurso tierra, sin desprenderla como “objeto de trabajo” individualizado. No obstante, la necesidad de drenajes artificiales logra introducir ya algún tipo de ingeniería para la administración hídrica; solamente que van de la mano de capitales extranjeros, dueños de tales explotaciones.

La separación de Colombia y el periodo semicolonial.

Bajo este contexto nos llega la separación de Colombia (1903), un compromiso semi-colonial soldado alrededor de la obra del Canal de Panamá y singularmente marcado por los intereses geopolíticos norteamericanos. 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, 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 pluvicultural que había presidido el proceso de desarrollo de la nación hasta ese momento; incongruencia que domina todo el Siglo XX y reordena al país de la forma singular en que aún hoy se nos presenta⁵, muy distinta a las aspiraciones nacionales enarboladas por los revolucionarios liberales de los años 1900, derrotados en la Guerra de los Mil Días que precede a la separación.

La primera gran transformación política visible es la de haber hecho de una provincia colombiana, una República –sin duda dependiente por los nuevos lazos establecidos con la

⁵ No está demás citar en este marco el criterio de K. A. Wittfogel, en su obra *Las Civilizaciones Hidráulicas*, cuando plantea que “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”, con lo cual se gestaron Estados caracterizados por una estructura política vertical, autoritaria y despótica. En éstos –agregaba–, “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”.

potencia imperial norteamericana—, bajo la fórmula de un Estado bicéfalo, que hace de la zona colonial un “primer mundo” sustentable, incrustado en un “tercer mundo” insustentable cual es el resto del país. Y esto sencillamente porque el agua de la vía acuática es administrada para incrementar la rentabilidad de la mercancía producida y transportada del mundo industrializado, mediante la reducción de sus tiempos de retorno, pero no para intensificar la rentabilidad de la tierra nacional, elevando la producción agrícola a sistemas intensivos y de escala⁶, vía el desarrollo tecnológico.

Sin embargo, la obra separa por primera vez el recurso agua del recurso tierra, deviniendo en los hechos un “objeto de trabajo” en sí y mercancía; esto independientemente de la conciencia que tuviéramos los panameños del fenómeno. Es necesario explicar que en el Canal de Panamá, el consumo de agua por tránsito de barcos⁷ está dirigido a producir energía hidráulica, manteniendo como elemento residual la masa hídrica, todo lo cual hace del recurso un legítimo capital natural y materia prima de un proceso industrial. Sin embargo, apuntamos también que siendo la energía de los ríos un resultado natural de la masa $\times$ altura, forjado por el caudal y la morfología del cauce, nunca se pagó a la nación panameña; y en nuestros días no se tiene claro aún cuánto es el valor real del agua canalera consumida, porque se encuentra oculta dentro del valor del “flete”. El concepto, por cierto, ha sido incluso trasladado mecánicamente al uso no consuntivo del recurso por las hidroeléctricas nacionales, pues les tasan por igual el m³ a todas como “derecho de uso”, y no así la energía que se intercambia como proceso económico mercantil. Seamos claros: lo que intercambian estas aguas a través de las obras, es energía cinética concentrada, proveniente de la energía potencial del río retenida y acumulada por la presa hidráulica en un punto de la geografía ribereña.

En conclusión, el periodo nos deja una base económica compleja, en la que coexisten diversas estructuras socioeconómicas desarticuladas en la matriz territorial, generando un mapa incoherente de la ecología del paisaje; un Estado centralista autoritario dominado por una oligarquía terrateniente y comercial rentista, que se complementa en una alianza expoliadora para la sobre-explotación del capital social y natural y la afirmación de la función transitista del desarrollo, y un desbalance social producto del desarrollo desigual y combinado, cuyo resultado final ha sido la inequidad e insostenibilidad ambiental.

El periodo neocolonial y la nacionalización del canal.

Finalizados los Tratados Torrijos Carter y liquidada la zona colonial (año 2000), el vacío de la dependencia dejado por este desenlace lo ocupa plenamente la relación neocolonial, hecho que se fortalece con la invasión norteamericana de diciembre 1989. El derrotero democrático nacional progresista surgido de la lucha contra el colonialismo, fue en lo fundamental derrotado, dominando nuevamente las formas presidencialistas y autoritarias de poder, esta vez de la mano de una burguesía financiera nacional especuladora y rentista, que impone el

⁶ “Aproximaciones al tema del agua y desarrollo en Panamá”. Charla del autor en Mesa Redonda “Agua, Ambiente y Desarrollo en Panamá” organizado por la Sociedad Audubón de Panamá. Año 2001.

⁷ Cada barco que transita el Canal produce un gasto de 193.840 m³ de agua aproximadamente.

neoliberalismo como política económica y la autocracia como forma de gestión política. De esta manera, el contenido social y político desfasado que dirige la inserción de la obra interoceánica en la sociedad panameña, siendo incapaz de forjar un consenso nacional para el desarrollo, tranza con los intereses transnacionales y crea en este marco toda una base jurídica caracterizada por la permisibilidad, destinada al despojo de los recursos naturales, al extractivismo neocolonial y el dominio despiadado del mercado salvaje.

El primer resultado fue que, para garantizarle al usuario internacional del complejo canalero una administración eficiente y eficaz de la vía, al margen de los embates de la política criolla –de muy baja reputación– y con la transparencia debida, se segregó nuevamente de la nación a la empresa y su cuenca, mediante un título constitucional. Además se creó un gobierno autónomo integrado por once personajes, casi en su totalidad designados por el Poder Ejecutivo y sin ninguna representatividad del conjunto de las fuerzas patrióticas que componen a la nación panameña, todos bajo el paraguas “consultivo” de los llamados “Usuarios del Canal de Panamá”.

Lo segundo es que su incorporación a la soberanía nacional, trastoca todas las estructuras socioeconómicas de la nación, pues no puede haber sostenibilidad ambiental del canal sin sostenibilidad ambiental del país, lo cual es difícil de lograr con la superestructura antidemocrática elitista que impera sobre nuestra sociedad. En particular las exigencias del desarrollo intensivo de las fuerzas productivas, no solamente por lo que exige el desarrollo de la propia vía sino por el potencial económico que levanta y las nuevas funciones que le presenta a la nación la división internacional del trabajo, en el marco de la globalidad, están pidiendo con urgencia transformaciones profundas de las relaciones de producción. Sin embargo todo lo que se ve indica que esto no está en la agenda nacional de la casta gobernante, al menos hasta el momento.

Es todo esto lo que se manifiesta diariamente en forma de varias crisis juntas, y que en lo ambiental se puede observar en que, a pesar de contar con una institución de regulación ambiental desde 1998, el país tenía a comienzos del 2000 una “Huella Ecológica” de 1,89 hag/habitante contra una capacidad ecológica 3,1 hag/habitante; en el 2007 solamente le quedaba un crédito de 0,2 hag/habitante, y hoy ya tenemos déficit. Y un resultado patético de la contradicción entre la región de tránsito interoceánico y el resto de la nación, es que a los inicios del nuevo siglo la región, incluyendo las ciudades terminales de Panamá y Colón exhibían una “Huella Ecológica”⁸ de 6,8 hag/habitante, frente a los promedios citados para la misma fecha; es decir que el eje interoceánico tenía a esa altura de su desarrollo una deuda ecológica apreciable con el resto del territorio, brecha que se ha venido acentuando en el tiempo.

⁸ Huella Ecológica: concepto internacional que expresa el área biológicamente productiva, necesaria para producir los recursos que consume una población y absorber los desechos que genera. Esta demanda se contrasta hoy día con la “capacidad ecológica” del entorno o región de dicha población, tomando de ellas su capacidad de suministros ecológicos. La unidad de medida es la hectárea global por habitante.

Un país que hoy tiene en sus 75,000 km², 22 hidroeléctricas y 71 en proyecto –efecto indiscutible de las políticas desreguladoras del sistema eléctrico nacional–, tiene una red de universidades que no produce hidrólogos ni ingenieros hidráulicos; y que con más de 2000 km de costas no produce tampoco oceanólogos. A pesar de tener una oferta de agua de 51.600 m³/hab/año, de las cuales se utilizan aproximadamente un 10%, somos importadores netos de “Agua Virtual”⁹ por encima del promedio global, esto por la baja producción industrial y agraria, dependiendo como estamos del mercado externo para el consumo nacional. Y por supuesto, por este camino también nos será fácil explicar las múltiples explosiones sociales, que día a día se toman las calles nada más que por las irregularidades en el terreno ambiental.

Todo esto nos lleva sin dudas a una sola conclusión que –me parece– está claramente establecida en la convocatoria a este panel de debate: **para un ambiente distinto, tenemos que crear una sociedad diferente, en la que el desarrollo pueda ser sostenible por lo humano que llegue a ser.**

Manuel F. Zárate P.

Conferencia Internacional

“Gobernanza y Justicia Ambiental en América Latina y el Caribe: Conflictos, retos y oportunidades”.

Ciudad del Saber, martes 10 de febrero, 2015

⁹ No solamente consumimos el agua que bebemos o que utilizamos al bañarnos y que va al sumidero. Conocemos como “agua virtual” a la cantidad de agua requerida para la producción y fabricación de cualquier bien o producto agrícola o industrial. Así cuando consumimos 100 gr de papa, estamos consumiendo 25 litros de agua que consume producirlos.