

GUILLERMO CASTRO H.\*

EL AGUA Y LA TIERRA  
EN EL PAÍS DEL TRÁNSITO  
PANAMÁ 1903-2003

A Rodrigo Tarté,  
maestro y amigo

INTRODUCCIÓN

Al cumplir su primer siglo de vida independiente, la República de Panamá enfrenta graves problemas ambientales, íntimamente vinculados, además –de la década del ochenta en adelante– con una situación de estancamiento en su desarrollo socio-económico<sup>1</sup>. Los problemas que aquejan al país van desde la destrucción de los recursos forestales y la erosión de la biodiversidad, el deterioro y la erosión de las tierras agrícolas y ganaderas y la contaminación de sus aguas interiores y litorales,

---

\* Licenciado en Letras, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 1973. Maestro en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1980. Doctor en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía, UNAM, México, 1995.

1 La geógrafa Ligia Herrera expresa en las conclusiones de su estudio *Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá. Transformaciones ocurridas en las tres últimas décadas: 1970-2000*, que los resultados obtenidos muestran “un país en el que persisten grandes desigualdades sociales y económicas a lo largo del territorio nacional, las cuales han ido disminuyendo en la mayoría de los distritos a pasos sumamente lentos durante los últimos treinta años. Ambas circunstancias configuran un país que a nivel nacional presenta un nivel de desarrollo *Bajo*” (Herrera, 2003: 134).

hasta el crecimiento urbano desordenado que impera sobre todo –pero no exclusivamente– en la Capital y sus áreas conurbadas<sup>2</sup>.

Esta situación, ciertamente, no es exclusiva de Panamá. Por el contrario, se inserta en un panorama regional caracterizado –al decir del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)– por la concentración de la población en zonas urbanas “en las que la calidad del aire amenaza la salud humana y la escasez de agua es un hecho común”, por el agotamiento y la destrucción de los recursos forestales, y por el posible impacto regional del cambio climático (PNUMA, 2000: 9). Como en el resto de la región, estos problemas han puesto en el orden del día de Panamá la necesidad de encontrar alternativas de desarrollo sostenible, que permitan estabilizar las relaciones de su población con su entorno natural y contener el deterioro en curso, creando al mismo tiempo las condiciones políticas, sociales, culturales y económicas imprescindibles para revertirlo en el mediano y largo plazo.

El planteamiento de este problema, sin embargo, encuentra singulares dificultades de orden técnico, económico, político y –sobre todo– cultural. La posibilidad de encontrar una ruta hacia el desarrollo sostenible, en efecto, depende tanto de lo que se entienda por desarrollo, subdesarrollo y sustentabilidad, como de la historia de las formas de relación entre lo social y lo natural que han tenido y tienen lugar en el territorio del que se trata. Y en Panamá, como en toda la región latinoamericana, el tema –sus términos, sus voceros y sus tiempos– se organiza y se despliega a partir de una peculiar ambigüedad, derivada del distinto modo en que el desarrollo es entendido en nuestra cultura y en la de las sociedades noratlánticas.

En esas sociedades, el término significa esencialmente la puesta en uso de un recurso específico para un fin determinado, con lo que el problema de la sustentabilidad viene a ser esencialmente tecnológico y burocrático<sup>3</sup>. En América Latina, en cambio –en particular a partir de la obra teórica de Raúl Prebisch–, el desarrollo designa un círculo vir-

---

2 Al respecto, ver Autoridad Nacional del Ambiente (1999: 9-32).

3 Ya en 1910, por ejemplo, Gifford Pinchot podía afirmar que el “primer principio” de la conservación “es el desarrollo, el uso de los recursos naturales actualmente existentes en este continente para beneficio de la gente que vive aquí en este momento”. El segundo principio consistía en “prevenir el despilfarro”, mientras el tercero señalaba que los recursos naturales “deben ser desarrollados y preservados para beneficio de la mayoría, y no simplemente para ganancia de una minoría” (Worster, 1973: 85-87). Según Worster, Pinchot (1865-1946) fue uno de los fundadores del movimiento conservacionista en Estados Unidos, si bien sus principales aportes “fueron políticos y burocráticos antes que teóricos: estableció y dirigió el Servicio Forestal, y dramatizó ante el público el problema del agotamiento de los recursos durante la Administración de Teodoro Roosevelt” (traducción propia).

tuoso en el que el crecimiento económico se traduce en un incremento del bienestar social y en la participación política a escala de sociedades complejas hasta modificar el modo en que ellas participan en un sistema internacional, el cual está organizado a partir del intercambio de bienes tecnológicos complejos y capital de inversión por materias primas y trabajo barato entre un centro (precisamente) *desarrollado* y una periferia *subdesarrollada*.

En el caso de Panamá, sin embargo, el problema del desarrollo sostenible debe ser planteado a partir de la prolongada coexistencia –contradictoria y articulada a la vez– entre formas de aprovechamiento sostenido y de abuso destructivo de importantes recursos naturales. Tal es el caso, por ejemplo, de la reorganización de la cuenca del río Chagres con el propósito de crear las reservas de agua dulce que requiere el Canal de Panamá para su funcionamiento, frente al uso del suelo para actividades de ganadería extensiva en la región sur del país. Durante casi un siglo el entorno natural inmediato del Canal (la llamada “Zona del Canal” establecida por el Tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, y el parque natural Chagres, creado por la República de Panamá en la década del ochenta) ha ofrecido servicios ambientales imprescindibles para la operación de la vía interoceánica sin sufrir un deterioro significativo más que en el último tercio de ese recorrido.

A primera vista, para algunos, esto parecería demostrar que es posible utilizar de manera sostenible un recurso determinado en el tipo de contexto general de insostenibilidad característico de un país subdesarrollado, o incluso sugerir que bastaría transferir la experiencia del área del Canal al resto del país para detener y revertir los graves procesos de deterioro ambiental que hoy lo aquejan. Esa conclusión, sin embargo, podría resultar apresurada. En efecto, desde mediados del siglo XX otras circunstancias han venido poniendo al entorno inmediato de la vía interoceánica en un contacto cada vez más estrecho con las consecuencias sociales y ambientales de las formas insostenibles de explotación de los recursos naturales dominantes en el resto del país, incluyendo aquellas que predominan en la mayor parte de la propia cuenca del Canal<sup>4</sup>. La adecuada comprensión de este proceso, en todo caso, requiere considerar algunos hechos geográficos e históricos relevantes, integrándolos en una perspectiva que nos ofrezca una nueva luz sobre las relaciones entre los seres humanos y el medio natural en Panamá. De esto trata, precisamente, la historia ambiental.

---

<sup>4</sup> Al respecto, ver Miró et al. (1993).

## LA HISTORIA AMBIENTAL

En lo más esencial, la historia ambiental se ocupa de las interacciones entre las sociedades humanas y el mundo natural, y de las consecuencias de esas interacciones para ambas partes a lo largo del tiempo. Así, para el historiador norteamericano Donald Worster<sup>5</sup>, por ejemplo, la historia ambiental se constituye a partir de un diálogo entre las ciencias humanas y las naturales, que opera a partir de tres verdades esenciales. La primera consiste en que las consecuencias de las intervenciones humanas en la naturaleza a lo largo de los últimos 100 mil años, al menos, forman parte indisoluble de la historia natural de nuestro planeta. Tal es el caso, por ejemplo, del vasto impacto ambiental de las culturas y civilizaciones prehispánicas en zonas tan disímiles como el Darién, el Valle de México y el Altiplano andino, y las formas –a veces sutiles, a veces abiertas– en que ese impacto puede prolongarse hasta el presente<sup>6</sup>. A esto se añade que nuestras ideas sobre la naturaleza tienen un carácter histórico, se imbrican de múltiples maneras con intereses, valores y conductas referidos a otros planos de nuestra existencia, y desempeñan un importante papel en nuestras relaciones con el mundo natural<sup>7</sup>. Y, por último, está el hecho evidente de que nuestros problemas ambientales de hoy tienen su origen en nuestras intervenciones en los ecosistemas de ayer.

Para Worster, la historia ambiental asume estas premisas en tres áreas de relación, estrechamente vinculadas entre sí. La primera está constituida por el medio biogeofísico natural en que tiene lugar la actividad humana. La segunda, por las relaciones entre las formas y propósitos de ejercicio de esa actividad y las tecnologías de que ella se vale, por un lado, y las consecuencias para la organización social humana –desde emigraciones o inmigraciones masivas, hasta el surgimiento o desaparición de grupos sociales completos– de la reorganización de la naturaleza producida por tales intervenciones. La tercera y última, por su parte, se refiere a las expresiones de la experiencia histórica acumulada en la cultura, valores, normas y conductas que caracterizan las formas de relación con el mundo natural dominantes en cada sociedad, orientándolas hacia la reproducción o la transformación.

---

5 Al respecto, ver “Reencuentro de culturas. La historia ambiental y las ciencias ambientales” (1996) y “Transformaciones de la Tierra. Hacia una perspectiva agroecológica en la historia” (1990), en Worster (2001).

6 Al respecto ver, por ejemplo, Lentz (2000).

7 Baste recordar, por ejemplo, cómo ha ido cambiando nuestra valoración del trópico y sus habitantes desde los tiempos del enorme éxito de la novela *La Vorágine*, de José Eustasio Rivera, hasta las preocupaciones contemporáneas por la protección de la biodiversidad y del legado cultural de los pueblos indígenas.

Todo esto demanda, como lo advierte el historiador colombiano Germán Palacio<sup>8</sup> (2002: 68), atender al hecho de que la historia ambiental vincula entre sí los tiempos de la acción humana con los de la historia natural, proyectándose tanto hacia un pasado que a fin de cuentas es el de nuestra especie –y abarca por tanto unos cuatro millones de años–, como hacia la prefiguración de opciones de futuro que operan en plazos más extensos, también. Lo mismo, además, puede decirse del espacio. En efecto, si en lo más amplio la historia ambiental se refiere a la expansión de nuestra especie por el planeta, en lo más cercano, esa expansión sólo puede ser comprendida y explicada a escala de una economía y unas relaciones sociales y políticas que funcionan como un mercado y como un sistema mundial –en construcción a lo largo de los últimos 500 años–, tal como lo expresa el lema que adorna el escudo nacional adoptado en 1904 por los creadores de la República de Panamá: *Pro Mundi Beneficio*.

La dinámica fundamental de estas interacciones entre las sociedades humanas y su entorno natural puede ser expresada idealmente a través de las transformaciones sucesivas que van experimentando los paisajes debido a la intervención de los humanos en sus ecosistemas, y las sociedades responsables de esas transformaciones. Esto permite establecer una periodización de los procesos de reorganización del mundo natural y de la organización social, correspondiente a los medios técnicos empleados y los propósitos políticos con que esa transformación del mundo natural ha sido llevada a cabo<sup>9</sup>. Pocos casos ilustran con tanta claridad esta relación como el de la República de Panamá en el primer siglo de su existencia.

## CULTURAS Y PAISAJES

En estricto sentido, la historia ambiental de Panamá se remonta al momento del ingreso de los primeros pobladores humanos al istmo, hace unos 11 mil años<sup>10</sup>. Sin embargo, el período que interesa a este estudio se inicia más bien a partir del siglo XVI, cuando el territorio del istmo es incorporado al mercado mundial como un espacio orga-

---

8 Al respecto, ver “Historia tropical: a reconsiderar las nociones de espacio, tiempo y ciencia”, en Palacio y Ulloa (2002).

9 Para el geógrafo francés Pierre Gourou (1984: Cap. I), por ejemplo, cada paisaje constituye una síntesis de las “técnicas de producción” y “las técnicas de encuadramiento” de la sociedad que lo ha creado, sobredeterminada a menudo, además, por los “paisajes fósiles” legados por las sociedades precedentes.

10 La historia natural del istmo, por su parte, se remontaría a unos 4 millones de años en el pasado, cuando culmina el proceso de formación de las tierras que hoy ocupa el país, en lo que antes había sido un amplio canal natural de comunicación entre los océanos Atlántico y Pacífico. Al respecto ver, por ejemplo, Coates (2001).

nizado para el tránsito de personas, mercancías y capitales entre los océanos Pacífico y Atlántico.

La República de Panamá ocupa un territorio de 72 mil kilómetros cuadrados, en cuyo punto más estrecho se encuentra el río Chagres, que nace en la Sierra Llorona, al noreste, corre primero hacia el sur y, al encontrarse con la serranía central del país, se desvía abruptamente hacia el norte y desemboca finalmente en el Atlántico. Ese punto más estrecho –la ruta del Chagres–, entre otros, sirvió como un corredor para la comunicación entre ambas costas desde el período precolombino y durante toda la dominación colonial española en el istmo. Esa fue, también, la ruta escogida a mediados del siglo XIX por los capitalistas norteamericanos que construyeron el primer ferrocarril transístmico, y por los inversionistas franceses que en la década de 1880 crearon la Compañía Universal del Canal de Panamá para construir una vía acuática a nivel del mar, según el modelo que había tenido tanto éxito en la creación del Canal de Suez. Y fue sobre esa ruta, finalmente, que el gobierno de Estados Unidos organizó, financió y llevó a cabo, entre 1904 y 1914, la construcción de un canal a esclusas que aprovecha el agua del gran río para permitir el tránsito de buques entre ambos océanos<sup>11</sup>.

La cuenca que proporciona el agua necesaria para el funcionamiento del Canal ocupa unos 3.300 kilómetros cuadrados. Para construir, operar y defender la vía interoceánica, el gobierno de EE.UU. demandó y consiguió en 1903 que la entonces naciente República de Panamá le cediera el control de una franja de 16 kilómetros de ancho por 80 de largo, que iba del Atlántico al Pacífico a lo largo del eje del futuro Canal. Las tierras, bosques y demás recursos comprendidos dentro de esta franja de territorio (la mencionada Zona del Canal) fueron así excluidos de la lógica y las prácticas productivas que determinarían el uso de los recursos naturales en el resto de la cuenca, y del país<sup>12</sup>. En lo sociocultural y lo político, la Zona fue el medio para establecer en Panamá una estructura de poder integrada por funcionarios coloniales, gerentes, técnicos y militares norteamericanos en Panamá, adscrita a un espacio y unas funciones específicas: crear y garantizar las condiciones indispensables para aprovechar un recurso en particular –el agua– para un propósito en particular: el movimiento de buques a través del istmo<sup>13</sup>. Y esto dio lugar, a su vez, a un hecho sin precedentes ni paralelo

---

11 McCullough (1979) constituye el relato más conocido sobre este aspecto del tema que nos interesa. La versión original en inglés –*The Path Between the Seas*– data de 1977.

12 Todo sugiere que, en aquel momento, la Zona fue definida en esos términos a partir del supuesto de que se continuaría con el intento, inicialmente emprendido por una corporación privada francesa en la década de 1880, de construir un canal a nivel entre ambos océanos.

13 Al respecto, ver Jaén Suárez (1998: 487).

en la historia latinoamericana: la creación y funcionamiento, a lo largo de casi un siglo, de un enclave de capital monopólico del gobierno de EE.UU. ubicado fuera del territorio de ese país.

De este modo, en Panamá convergieron a lo largo del siglo XX sociedades de cultura y carácter contrapuestos, lo cual hizo de la creación de espacios y paisajes en el istmo un proceso de singular complejidad. Desde una perspectiva histórica, los paisajes resultantes de esa actividad expresan las consecuencias ambientales de la explotación de un mismo territorio a partir de percepciones culturalmente distintas de la naturaleza, asociadas a intereses económicos y políticos diferentes. Estados Unidos era entonces una nación que iniciaba de lleno el proceso que la llevaría a convertirse, pocas décadas después, en una potencia mundial. Dentro de ese proceso, figuraba en lugar destacado la lucha por el dominio de la naturaleza y, en particular, por el control del agua. La gran obra realizada en Panamá abriría el camino hacia la conquista del agua en el oeste árido de EE.UU.: el Canal anunciaba, a principios de la década de 1920, lo que llegaría a ser la presa Hoover, el sistema de control del río Colorado, y las enormes obras de ingeniería hidráulica que permitirían el abastecimiento de agua necesario para hacer de Los Ángeles la gran ciudad que ha llegado a ser<sup>14</sup>. En el caso de Panamá, por el contrario, se trataba de una sociedad en la que, más allá de la ruta tradicional de tránsito de la región central del país, predominaba una cultura agropecuaria organizada en torno a la ganadería extensiva, una actividad de bajísima productividad, vinculada a tecnologías de extrema sencillez y relaciones sociales de fuerte carácter patriarcal y autoritario, cuya relación con el agua estaba determinada estrictamente por el sucederse de las estaciones seca y lluviosa en el país.

La ganadería extensiva ya constituía entonces, además, una actividad de larga data, cuyo influjo cultural había trascendido hacía mucho el ámbito de lo histórico, para presentarse ante la sociedad que dependía de ella con la inercia incommovible de los hechos naturales. En su origen, en efecto, la ganadería extensiva se remonta al menos a 1521, cuando la corona española accedió a la solicitud de Pedrarias Dávila, fundador de la Ciudad de Panamá y conquistador del istmo, de importar cincuenta reses desde las haciendas que poseía en Jamaica<sup>15</sup>. Hacia fines de la década de 1520, el ganado vacuno ya era abundante en las sabanas cercanas a las ciudades de Panamá y Natá, al oeste, y

---

14 Al respecto, Donald Worster (1992) aborda en detalle la historia de los grandes proyectos de irrigación, abastecimiento urbano y generación de energía hidroeléctrica que hicieron posible el desarrollo capitalista del oeste árido de Estados Unidos.

15 Hasta donde se sabe, este fue el primer rebaño de ganado introducido en la vertiente sur del istmo. A partir de este núcleo inicial se desarrollarían los rebaños que posteriormente poblaron los campos de Nicaragua y Perú.

la producción permitía satisfacer las necesidades de la pequeña colonia. En su momento, el descubrimiento y conquista del Perú creó una demanda que superaba las posibilidades existentes en Panamá, dando lugar así a la primera crisis ganadera en la historia del país, que vino a ser superada recién en la década de 1540. Para entonces, la producción no sólo logró estabilizarse, sino que inició además un período de notable crecimiento<sup>16</sup>.

La ganadería fue, desde sus inicios, una actividad económica organizada y dirigida por hombres de gran riqueza e influencia, como Diego de Almagro y Alonso de Luque, entre otros, todos ellos grandes terratenientes. Esta tendencia persistiría. Entre 1690 y 1710, por ejemplo, Rodrigo de Betancour, Comisario Real y gran personaje de la sociedad del istmo, poseyó unas 30 mil hectáreas en áreas ubicadas en las actuales provincias de Panamá y Coclé. Por ese tiempo, Antonio de Echevers y Subiza era considerado el más conspicuo de los terratenientes del istmo, y era probablemente el hombre más rico e influyente en el Panamá colonial. Así, para principios del siglo XVIII, la ganadería extensiva ya estaba muy desarrollada en diversas partes de la vertiente sur del país, donde constituía uno de los principales objetivos de los colonizadores españoles (Herrera, 1990).

Es importante resaltar que la ganadería extensiva había aprovechado, en su origen, las sabanas antrópicas creadas mediante el uso del fuego por la población aborigen en las llanuras del centro y el oeste del litoral Pacífico del istmo desde mucho antes de la conquista europea, tanto con fines agrícolas como para favorecer el crecimiento de la población de venados de cola blanca y de otros animales de importancia como fuentes de proteína. Así, a principios del siglo XVI el cronista Pascual de Andagoya informaba que en esas sabanas era posible encontrar:

muchos venados y puercos diferentes de los de España que andan en grandes manadas [...] Los señores tenían sus cotos donde al verano iban a caza de venados, y ponían fuego a las partes del viento, y como la yerba era grande el fuego se hacía mucho, y los indios estaban puestos en parada donde había de ir a parar el fuego; y los

---

16 Castillero, Alfredo (1994). El ganado llegó a ser tan abundante, que aun con las exportaciones a Perú los precios de la carne bajaron hasta el punto en que esta se convirtió en un alimento cotidiano para toda la población. Los cueros –que desempeñaban en la economía de la época muchas de las funciones que los plásticos desempeñan en la nuestra– y la grasa tenían mejor precio que la carne, y un buen mercado en Perú. Hacia 1590, al resultar la oferta muy superior a la demanda, los dueños del ganado optaron por destruir los rebaños mediante una matanza masiva de animales para aprovechar el cuero y la grasa, dejando que la carne se perdiera. Esto creó una crisis de tales proporciones que veinte años más tarde el número de reses en Natá era la mitad de lo que había sido en 1590. Aun así, para mediados del siglo XVII la crisis era cosa del pasado, y la ganadería extensiva imperaba en las sabanas del centro y el sudoeste de Panamá.



venados como iban recogidos huyendo y ciegos del fuego el mismo fuego los llevaba a dar donde estaban los indios con sus tiradores con hierros de pedernal, y pocos se escapaban de los que venían huyendo del fuego (Andagoya, 1981: 6).

Tiene el mayor interés comparar el impacto ambiental de la actividad agropecuaria y el de la actividad del enclave canalero en el siglo XX. En lo que toca a la ganadería extensiva, durante casi cuatro siglos las sabanas originales antes mencionadas bastaron para su presencia en el istmo. Así, mientras persistieron las condiciones coloniales, tuvo lugar un proceso más bien gradual de alteración de un medio natural que ya estaba en vías de simplificación a principios del siglo XVI. Aunque esto no excluyó la ampliación de las áreas de pastoreo en otras zonas del país –particularmente en la cuenca del Chagres, para proveer alimento a los enormes rebaños de mulas utilizados para el acarreo de mercancías a través del istmo–, durante el mismo período otras áreas que habían albergado importantes poblaciones indígenas en el Atlántico Centro Occidental y el Darién fueron cubiertas de nuevo por el bosque tropical.

Sin embargo, entre 1903 y 1970, en efecto, el incremento en la demanda de los productos agropecuarios –estrechamente asociado, como se verá, a la construcción y el desarrollo del enclave canalero– condujo a un incremento en la demanda de tierras para pastoreo, y a un amplio y severo deterioro del ambiente natural y social de las zonas rurales del istmo, que se vieron afectadas por la deforestación, el deterioro y la erosión del suelo, la contaminación y sedimentación de los ríos y los litorales, la creciente concentración de la propiedad de la tierra y de la riqueza, el masivo empobrecimiento de la población rural, y presiones constantemente renovadas contra la cobertura boscosa del país<sup>17</sup>. Esto, además, generó una tendencia de largo plazo, que seguía afectando al país para fines de siglo. Así, por ejemplo, el *Informe Ambiental 1999* de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá (ANAM), señala que la inadecuada distribución de la tierra “es un factor que genera condiciones de pobreza e injusticia social, cuyas consecuencias afectan muy directamente al bosque y al suelo. En el país hay una elevada proporción de campesinos concentrados en menos del 5% de las tierras bajo explotaciones agropecuarias, en contraste con un pequeño número de propietarios acaparando casi el 70% de dichas tierras”. Esta situación, combinada con otros problemas de orden financiero, tecnológico, educativo y cultural –se agrega– constituye un conjunto de factores que explica en buena medida “una pérdida de cobertura boscosa en Panamá

---

17 Una descripción clásica de las consecuencias sociales, demográficas y ambientales de ese proceso puede ser encontrada en Jaén Suárez (1998).

equivalente al 26,5% del territorio nacional en los últimos cincuenta años. En efecto, según la información existente, entre 1947 y 1998 la superficie con bosque disminuyó de casi 5,3 millones de hectáreas (un 70% del territorio nacional) a poco más de 3 millones de hectáreas (un 40,4%). En este período han desaparecido unos 2,2 millones de hectáreas de bosques” (ANAM, 1999: 16-17).

La construcción del Canal, por su parte, implicó un proceso relativamente breve de intensa alteración ambiental en una porción relativamente pequeña del territorio nacional, que condujo a una prolongada estabilidad en el nuevo ambiente así reorganizado<sup>18</sup>. En apenas catorce años, unos 30 mil trabajadores importados de las Antillas británicas y la cuenca del Mediterráneo, bajo la dirección de ingenieros y capataces norteamericanos, represaron el río Chagres en Gatún, cerca de su desembocadura, y cortaron un canal a través del punto más bajo en la divisoria de aguas del istmo. Esto condujo a la creación del lago Gatún –en su momento, el mayor lago artificial del mundo, con un espejo de 423 kilómetros cuadrados anteriormente ocupados por bosques, tierras de pastoreo y una diversidad de comunidades campesinas–, que provee el agua necesaria para el funcionamiento de las esclusas utilizadas para mover los buques de un océano al otro, convirtiendo así al Chagres, al decir de Omar Jaén Suárez, en un río que desemboca en dos mares. La magnitud del impacto de estas transformaciones fue enorme: baste pensar, por ejemplo, que la comunicación terrestre entre la América Central y la del Sur se vio interrumpida por primera vez en millones de años. Como señala John Lindsay-Poland, la construcción del canal fue:

la más grande modificación de un ambiente tropical en la historia, realizada por el hombre. Los hombres que operaban la maquinaria estadounidense removieron casi 100 millones de yardas cúbicas de tierra y la depositaron en sitios en la cuenca del canal a distancias de entre una y 23 millas, incluyendo la creación de un relleno de 676 acres que se convirtió en el pueblo de Balboa (Lindsay-Poland, 2003: 59)<sup>19</sup>.

No fue menor la magnitud de las transformaciones sociales, políticas y culturales vinculadas con tal reorganización de la naturaleza. En una

---

18 Omar Jaén Suárez señala que la construcción del Canal transformó “de manera radical” el medio geográfico en el istmo central de Panamá, provocando “trastornos y alteraciones profundas en el poblamiento, en la economía, y en la organización del espacio panameño” (Jaén Suárez, 1990: 11).

19 “Uno solo puede especular acerca de lo que hubiera dicho una Evaluación de Impacto Ambiental respecto a la construcción del Canal, si tal requisito hubiera existido en esa época”. Una síntesis de los problemas tecnológicos encontrados por los constructores del Canal –incluyendo la inútil batalla de los franceses contra los aguaceros de la estación lluviosa– puede verse en el clásico libro de David McCullough (1979).

primera aproximación, el impacto de este proceso sobre la sociedad panameña puede ser deducido del hecho de que, como lo señala Omar Jaén Suárez, la planificación y construcción del Canal, así como su operación, fueron llevados a cabo en lo fundamental “ignorando por completo la realidad política, económica, humana y ambiental que ha existido en la zona de tránsito y en el resto del territorio nacional”. En consecuencia, agrega:

la construcción y funcionamiento de la vía interoceánica, al tiempo que significó una modernización extraordinaria de las estructuras y la tecnología del transporte transístmico, contribuyó también a desarticular el espacio geográfico, a alterar un cierto equilibrio ecológico y a retrasar el surgimiento de una más fuerte personalidad nacional, obligada a manifestarse más como mecanismo de defensa ante lo extraño que como acumulación de experiencias creativas comunes (Jaén Suárez, 1990: 13)<sup>20</sup>.

En efecto, en lo político, la creación del Canal estuvo íntimamente vinculada a la mediatización de la independencia de Panamá mediante el Tratado Hay-Bunau Varilla, y al establecimiento del enclave colonial norteamericano ya mencionado en la Zona del Canal. En lo social, la construcción de la vía interoceánica requirió establecer en el istmo grupos sociales enteramente nuevos, como un numeroso contingente de trabajadores asalariados, y una capa de funcionarios, técnicos y gerentes que hasta entonces no había existido en el país. En lo económico, lo anterior condujo a la coexistencia en el istmo, enfrentadas y articuladas al mismo tiempo, de una economía rural atrasada –que al presente ocupa el 80% del territorio para producir menos del 10% de la riqueza nacional, pero de la que depende el 47% de la población del país–, y un sector financiero e industrial –que incluye al propio Canal– que genera el 90% de la riqueza en menos del 10% del territorio, donde se concentra más de la mitad de la población.

En la práctica, para la cultura que concibió el Canal y organizó su construcción, el rasgo más importante de la naturaleza del istmo fue la coincidencia de un conjunto de circunstancias físicas: ubicación geográfica, topografía, clima, hidrografía. Estas circunstancias en conjunto dieron lugar a una solución tecnológica capaz de convertir en una ventaja lo que hasta entonces había sido uno de los grandes obstáculos para el desarrollo de obras de infraestructura de gran escala que hicieran posible la navegación a través del istmo: el régimen de lluvias, el enorme

---

<sup>20</sup> Las alteraciones incluyeron el desplazamiento forzoso de cientos de personas que habitaban en tierras inundadas por el lago Gatún, y la desaparición de sus residencias y comunidades.

caudal del Chagres y la difícil topografía de su cuenca. De este modo, la reorganización de la naturaleza emprendida por el gobierno de EE.UU. en el territorio de la República de Panamá permitió poner al servicio de la navegación, a través del istmo, las mismas condiciones geográficas que antes la habían hecho imposible, convirtiendo en permanente (y en gran escala), una actividad que desde mediados del siglo XVI hasta mediados del XIX había dependido enteramente del esfuerzo humano. Desde esa última fecha hasta 1914, dicha actividad se había visto limitada por la capacidad de carga del pequeño ferrocarril transístmico construido por capitalistas norteamericanos en la década de 1850.

En torno a esta solución tecnológica, a su vez, fue creada una sociedad que, según Donald Worster, “depende por entero de una relación intensamente administrativa y alienante con la naturaleza”, para la cual el caudal del Chagres y sus tributarios vino a significar únicamente “agua, simplificada y abstracta”, sometida con firmeza a una serie limitada de objetivos económicos (Worster, 1992: 332). En este sentido, también, el Canal de Panamá constituye un ejemplo de la forma en la cual las obras de control de la naturaleza llevadas a cabo por sociedades dependientes del aprovechamiento intensivo de recursos hidráulicos dan lugar a estructuras de dominio socio-cultural y económico de gran rigidez burocrática y carácter intensamente alienante, cuya influencia suele extenderse mucho más allá del ámbito inmediato de operación de dichas obras<sup>21</sup>.

Este tipo de impacto socio-cultural se torna aún más complejo cuando la forma de relación con la naturaleza que lo sostiene es parte de otra, más amplia, que conecta entre sí los destinos de dos sociedades distintas, y de sus respectivos estados nacionales. En el caso que nos interesa, el Estado nacional de Panamá ocupa una posición de dependencia económica, política y cultural con respecto al norteamericano. De manera específica, el Canal –bajo administración panameña desde diciembre de 1999– implica la existencia en Panamá de una de aquellas “gigantescas instituciones centralizadas, con jerarquías complicadas”, características del capitalismo desarrollado que, de acuerdo con Worster, “tienden a imponer su visión y sus demandas sobre la naturaleza del mismo modo en que lo hacen sobre los individuos y las pequeñas comunidades, y [...] lo hacen con un carácter intensamente destructivo” (Worster, 1992: 332). Estas instituciones –como, en este caso, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)– terminan por estar “demasiado aisladas de los resultados de sus acciones como para aprender, ajustarse y armonizar”. En consecuencia, privan a las comunidades de su entorno de toda posibilidad verdadera de control tanto de sus relaciones con el ambiente como de su destino y, con ello, de la autodeterminación

---

21 Al respecto ver, por ejemplo, Wittfogel (1967).

necesaria para liberarse de “las estructuras distantes e impersonales de poder que han hecho de la democracia poco más que un ritual de cumplimiento de opciones hechas por otros, de tolerancia a lo que nos ha sido hecho a nosotros” (Worster, 1992: 333)<sup>22</sup>.

En el caso de Panamá, el problema se complejizó todavía más, en la medida en que el enclave canalero, organizado para el uso sostenido de un recurso específico con un propósito específico, estimuló el carácter insostenible del tipo de desarrollo imperante en el resto del país, organizado en torno a una economía caracterizada por “un patrón de alta dependencia, heterogeneidad estructural, desarticulación del aparato productivo interno y elevada tendencia a la concentración del ingreso y la riqueza, cuya articulación básica está dada entre la generación y producción de servicios y bienes con destino a la exportación, y la importación de bienes de consumo de lujo, destinados a la atención de las necesidades no esenciales de los sectores de altos ingresos” (Jované, 1989: 7). Así, la sociedad panameña ha venido a organizarse en torno de una “zona de tránsito”, cuyas actividades se ubican principalmente en las ciudades terminales del Canal, y una diversidad de regiones “interiores” organizadas en función de actividades económicas mucho más tradicionales y de muy baja productividad.

De este modo, Panamá se ha constituido en una anomalía en su entorno regional: un país cuyo Producto Interno Bruto (PIB) depende en grado mucho mayor del sector servicios que de la agricultura y la industria, y en el que la pobreza –que afecta en promedio al 40% de la población– asciende al 64% en las zonas rurales y se ubica en el 16% en las urbanas. Aquí, además, el 20% de la población de más altos ingresos concentra más del 60% de la riqueza del país, lo que ubica a Panamá como un miembro destacado del club de países con peor distribución del ingreso en la región, junto a otros como México y Brasil. Todo sugiere, así, que el hecho de que la prosperidad de la zona de tránsito dependa de la eficiencia en la operación del enclave canalero ha generado una situación en la que el sector más dinámico de la economía no estimula el desarrollo de los sectores más atrasados. Por el contrario, estos últimos tienden constantemente a ser excluidos y a ver acentuado su atraso, como resulta evidente en el permanente conflicto entre los sectores rural y de servicios, que permea profundamente la vida cotidiana, la política y la gestión de gobierno del país.

---

22 La presencia del Canal, así concebido, construido y administrado, habría convertido a la República de Panamá en una víctima más de la lucha constante de las economías desarrolladas del planeta para “evadir la disciplina de la naturaleza” mediante la ocupación de “nuevas tierras vírgenes una vez agotadas las que poseemos, la extracción de recursos en fuentes distantes una vez que agotamos las reservas locales, y la solicitud de ayuda a alguna agencia federal cuando nos metemos en problemas”.

Para algunos sectores de la sociedad panameña, ha venido a ser un lugar común la afirmación de que el país no podría existir sin el Canal, aunque el Canal podría existir sin el país. Esto ha llevado a algunos a pensar que la relación de dependencia que origina el atraso, la pobreza y la inequidad que aquejan a la mayoría de los panameños no es sino el costo inevitable de una situación de privilegio. Sin embargo, esta aparente separación entre el interior rural y el enclave canalero deriva en realidad de una relación profundamente articulada, en la que el atraso del primero –expresado por ejemplo en el despilfarro de tierras y bosques que compensa su bajísima productividad– ha contribuido a subsidiar la eficiencia del segundo. En efecto, a lo largo del primer siglo de vida republicana, cada expansión del sector más moderno de la economía ha producido una intensificación de las actividades de los sectores más atrasados. La ganadería extensiva, una de las más tradicionales de estas actividades según hemos visto, ocupa un lugar de primer orden en este proceso, en sí misma y en el impacto de su expansión sobre los recursos naturales del país a lo largo del siglo XX.

De acuerdo con Omar Jaén Suárez, por ejemplo, la población de ganado y caballos en Panamá pasó de 110 mil en 1609 a 203.086 en 1896. Hacia 1914, tras los desastrosos efectos de una guerra civil ocurrida en el istmo entre 1899 y 1902, esa población descendió a 187.292. Hacia 1950 había llegado a 727.794 y, hacia 1970, a 1.403.280. La población humana, por su parte, había pasado de 12 mil personas a comienzos del siglo XVI a 311.054 en 1896, y a 1.472.280 en 1970. Al explorar algunas relaciones entre estos datos y el uso de la tierra, Ligia Herrera señala que la cobertura boscosa, estimada en cerca del 93% del territorio hacia el año 1800, había descendido al 70% hacia 1947, y hacia 1980 se ubicaba entre el 38 y el 45%, con una pérdida anual estimada en 50 mil hectáreas. Esta pérdida se debió, fundamentalmente, a la expansión de la frontera agrícola llevada a cabo por migrantes rurales pobres, provenientes tanto de las zonas de más antigua ocupación como de aquellas en las que el desarrollo de agronegocios modernos tendía a concentrar la propiedad y a reducir las oportunidades de empleo productivo para el campesinado (Herrera, 1990: 26). A lo largo del siglo XX, además, la evolución del conjunto de los factores mencionados parece correlacionarse con la de las formas de relación entre el enclave canalero y el conjunto de la economía panameña, a partir de modificaciones al tratado original de 1903, en un proceso que podría ser sintetizado en los siguientes términos:

**CUADRO 1**  
**RELACIÓN ENTRE POBLACIÓN, GANADO Y COBERTURA BOSCOSA EN PANAMÁ**  
**(1609-1980) Y TRATADOS NEGOCIADOS CON ESTADOS UNIDOS**

<b>Año</b>	<b>Población*</b>	<b>Ganado*</b>	<b>Cobertura Boscosa (%)**</b>	<b>Tratados negociados con Estados Unidos</b>
1609	12.000	110.000		
1800			93	
1896	311.054	203.086		Hay-Buneau Varilla
1903				
1914	427.176 (1911)	187.292		
1936				Arias-Roosevelt
1947			70	
1950	857.585	727.794		
1955				Remón-Eisenhower
1970	1.472.280	1.403.614	38/43	
1977				Torrijos-Carter
1980	1.795.012	1.500.000**		

Fuentes: \* Omar Jaén Suárez (1998). \*\* Ligia Herrera (1990).

Aquí, en efecto, el crecimiento de la ganadería parece coincidir en primer término con la construcción del Canal, que sin duda significó un poderoso factor de estímulo a la demanda local de carne. De 1936 en adelante, el vínculo entre el crecimiento de la población ganadera y el incremento de la deforestación puede ser asociado con algunos cambios significativos en la relación entre las economías de Panamá y de la Zona del Canal. En ese año y en 1955 los gobiernos de EE.UU. y de la República de Panamá firmaron tratados que modificaban el Hay-Buneau Varilla de 1903, ampliando el acceso de la producción y el comercio panameños a la Zona del Canal.

El de 1936, en particular, llegó a ser conocido como el “Tratado de la carne y la cerveza”, porque abría el mercado del enclave canalero –hasta entonces limitado al consumo de productos norteamericanos– a la producción agropecuaria e industrial de Panamá. El de 1955, a su vez, prohibió a los empleados panameños de las fuerzas armadas y de la Panama Canal Company el derecho a comprar en las tiendas subsidiadas por el gobierno norteamericano en el enclave canalero, obligándolos así a gastar sus salarios en el comercio y los servicios de Panamá. Dado que el enclave era operado por el gobierno de EE.UU., todos sus trabajadores eran empleados federales, y recibían salarios muy superiores a los que se pagaban en la economía panameña. A esto se agregaba, además, la demanda de bienes y servicios generada por la actividad de las fuerzas armadas norteamericanas y por la propia Panama Canal Company.

Lo anterior permite entender que estas modificaciones al Tratado de 1903 significaron un incremento en la demanda externa que no implicó modificaciones sustantivas en las relaciones de producción dominantes en Panamá. Por el contrario, permitió utilizar la abundancia relativa de tierras y trabajo baratos como “ventajas comparativas espurias” que, al decir del sociólogo y ambientalista Nicolo Gligo, proporcionan ganancias extraordinarias desestimulando al propio tiempo la modernización tecnológica y el incremento de la productividad, y contribuyen así al despilfarro de recursos humanos y naturales, en un círculo vicioso de deterioro social, degradación ambiental y perpetuación del atraso y el subdesarrollo (Gligo, 1995).

En esta perspectiva, parece evidente que, al menos hasta la década de 1980, la ganadería extensiva se expandió en Panamá en estrecha asociación con el incremento en la articulación entre el enclave canalero y la economía del país. En este sentido, cabe suponer que la presencia del enclave contribuyó a estimular la tendencia, tradicionalmente dominante en la economía local, hacia la dependencia de ventajas comparativas espurias y el consiguiente despilfarro de bosques, suelos y recursos humanos. En un sentido más amplio, incluso, se podría plantear que el uso sostenible de recursos como el agua y los bosques dentro del enclave canalero –y en la periferia de parques naturales y áreas protegidas creada en torno a ese enclave por el Estado panameño a partir de la década de 1980– fue posible únicamente a través de los subsidios masivos que proporcionaron, por un lado, el gobierno de EE.UU. y, por otro, la explotación insostenible de algunos de los recursos naturales más importantes de Panamá.

## LA TRANSICIÓN

Esta relación llegó a un punto de viraje en 1977, con la firma de los tratados Torrijos-Carter. Estos liquidaron el enclave territorial, transfirieron a Panamá la responsabilidad por la provisión de servicios ambientales para el funcionamiento del Canal a través de la administración de la cuenca del Chagres, y restablecieron el control soberano del Estado panameño sobre todo su territorio entre 1979 y diciembre de 1999. Al mismo tiempo, desaparecían una a una las últimas catorce bases militares operadas por EE.UU. en lo que fue la Zona del Canal, y en ese último año se transfirió al Estado panameño la administración de la empresa canalera. Sin embargo, las tensiones entre las estructuras gerenciales y las mentalidades culturales y políticas gestadas a lo largo de casi un siglo de coexistencia entre la sociedad panameña y el enclave canalero siguen incidiendo de múltiples maneras en la vida económica, social y política del país. En lo que hace al manejo de la cuenca del Canal, por ejemplo, esto se hizo evidente en el hecho de



que no fuera sino hacia 1994 –apenas cinco años antes de que Panamá tuviera que convertirse en el único responsable por el Canal– que el estado panameño empezó a adoptar medidas significativas encaminadas a ese propósito<sup>23</sup>.

La primera de esas medidas fue la creación de una autoridad del Canal de Panamá, la ACP, mediante una reforma Constitucional, que la hizo responsable además por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca. Tres años después, otras medidas comenzaron a definir el marco legal para la gestión de la cuenca. Estas incluyeron:

- La creación de la Ley Orgánica de la ACP (19/1997), que le otorga a esta entidad la responsabilidad del manejo de los recursos hídricos necesarios para la operación del Canal y abastecimiento de las poblaciones aledañas, y de salvaguardar “los recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica del Canal”.
- La adopción, a través de la ley 21/1997, de un plan de uso de suelos para la cuenca del Canal, concebido para garantizar la disponibilidad de agua por medio del control del uso de la tierra<sup>24</sup>.
- La ejecución de un proyecto para el monitoreo de la situación ambiental y los problemas de la cuenca del Chagres, llevado a cabo por el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales para la ANAM, con apoyo financiero del USAID, entre 1996 y 1999.
- La creación, mediante la resolución 16/1999 de la ACP, de una Comisión Interinstitucional para la Cuenca Hidrográfica (CICH), como entidad adscripta a la Oficina del Administrador General de la ACP, e integrada por los Ministerios de Gobierno, Desarrollo Agrícola y Vivienda, la ANAM, y la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), así como la Fundación NATURA y

---

23 Aunque no hubo una explicación oficial para estos y otros retrasos –y a riesgo de especular– cabe considerar como factor la creciente inestabilidad política que surgió en Panamá después de la muerte del General Omar Torrijos en julio de 1981, que llevó al país al régimen de Noriega y a la invasión militar estadounidense en diciembre de 1989. De hecho, la creación del marco legal básico para la organización del Canal y el manejo de la CCP bajo responsabilidad panameña ocurrió después de la retirada de EE.UU. –durante las presidencias de Guillermo Endara (1989-1994) y Ernesto Pérez Balladares (1994-1999)– paralelamente a la reconstrucción de la sociedad civil panameña y a los procesos de ajuste estructural y de reforma del Estado, que incluyeron tanto la privatización de gran parte del sector público de la economía como la creación de varias instituciones de una índole totalmente nueva para el país (por ejemplo, la propia Autoridad del Canal de Panamá).

24 Esto incluye, por ejemplo, reducir los pastizales de un 39% a sólo un 2% de las tierras de la CCP, e incrementar las áreas dedicadas a silvicultura y agro-silvicultura del 0,5% al 23%. El reglamento para la ejecución de la ley –incluyendo el eventual pago por compensación a los dueños de las tierras y los procedimientos para hacerlo– aún está en proceso de elaboración.

una agencia de promoción social de la iglesia católica en representación de la sociedad civil<sup>25</sup>.

· La definición de los límites y área de la cuenca por la ley 44/1999, que añadió a la cuenca del Chagres una parte sustantiva de las cuencas de los ríos Indio, Caño Sucio y Coclé del Norte, que desembocan en el litoral Atlántico del país, al noroeste del Canal, y que pasaron a conformar así la llamada “Región Occidental” de la cuenca.

El proceso de creación de este marco legal fue llevado a cabo de un modo que limitó la consulta pública principalmente a la elite socioeconómica y política del país, y a procesos parlamentarios formales. Las medidas adoptadas dieron lugar a un extenso proceso de reorganización dentro de la ACP, con miras a dejar atrás los vestigios de una tradición administrativa cuasi-colonial –que incluía, por ejemplo, el manejo y alquiler subsidiado de unas 3 mil viviendas para los empleados del Canal–, y a transformarla en una corporación pública eficiente orientada a generar ganancias.

En términos generales, la reorganización parece haber sido bastante exitosa en los niveles técnico y comercial. Incluyó la creación de una Junta Asesora Internacional, con representantes de alto nivel de los más importantes clientes del Canal, y personalidades públicas corporativas como Stephen Schmideiny, fundador del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, todo indica que a la ACP le ha sido más fácil, en esta primera fase, relacionarse con socios globales que con su propia sociedad. Esta dificultad puede tener su origen, entre otros, en dos factores especialmente relevantes: una cultura institucional forjada a lo largo de casi un siglo de tradición tecnocrática, y la incapacidad del Estado y la sociedad panameños para articular un proyecto nacional que ofrezca un marco de referencia para hacer del Canal un recurso para el desarrollo integral del país.

Una primera señal de estas dificultades en el nivel local apareció en diciembre de 1999, cuando el obispo católico de Colón, monseñor Carlos María Ariz, envió una carta a la presidenta de la República comunicándole el rechazo de la ley 44/1999 por parte de campesinos y misioneros de la diócesis, alegando las siguientes razones:

---

25 La estructura de la Comisión incluye un Comité Técnico Permanente que, además de los miembros de la Comisión, cuenta con representantes técnicos de los Ministerios de Comercio, Educación, Salud y Obras Públicas, del IDAAN, y del Fondo de Inversión Social de la Presidencia de la República, así como de un observador del Municipio de la Ciudad de Panamá.

- La ley sentaba las bases para la expropiación de las tierras de los campesinos que habitan la recién creada cuenca “occidental”, sin tomar en consideración sus derechos.
- La creación de nuevas represas y reservorios, decidida sin efectuarse estudios de impacto ambiental, afectaría la tierra y su biodiversidad.
- Moralmente, era imposible para los cristianos aceptar el riesgo de que se destruyeran los modos de vida y tradiciones de las personas del área “en nombre del Canal”.
- Éticamente, era inaceptable que a los campesinos se les despojara de sus tierras mientras el Gobierno proclamaba que las tierras de la cuenca debían estar al servicio de los pobres y que se debía proteger al pequeño agricultor.
- La ley no había sido consultada con los habitantes de la nueva cuenca “occidental”, no era asunto de discusión pública en los medios de comunicación, y había sido aprobada con poco debate por la Asamblea Legislativa.
- Aparte de otorgar a la ACP más de 2 mil kilómetros cuadrados adicionales, la ley no consideraba otras alternativas para satisfacer las futuras necesidades del Canal, lo que daba lugar a la sospecha de que el interés real de la ACP radicaba en el negocio de la generación de energía más que en el suministro de agua para el Canal.
- Históricamente, el Canal había ignorado y descuidado a las personas que viven en sus inmediaciones en el litoral Atlántico del istmo, y persistía en hacerlo de tal manera que “el pasado no nos invita a ser optimistas”.

Atendiendo a estas razones, el obispo Ariz solicitaba a la presidenta adoptar las “decisiones oportunas” para asegurar la protección de los campesinos contra los riesgos de una modernización inconsulta, y asegurar que el desarrollo futuro produjera “profunda satisfacción y bienestar social permanente para todos”.

Nunca antes se había escrito un documento así en la historia de las relaciones entre la sociedad panameña y su entorno natural. En este sentido, la carta del obispo Ariz puede ser considerada como un punto de viraje en la historia del ambientalismo en Panamá, hasta entonces más interesado en la conservación que en el desarrollo, y más relacionado con los valores y las aspiraciones de la clase media-alta urbana que con los de los pobres del campo. A partir de aquí, el manejo de la cuenca empezó a dejar de ser percibido como un problema esencialmente técnico-ingenieril, y a ser encarado también como uno social y político. Esto, a su vez, propició que la ACP pasara a desarrollar nuevas capacidades

para enfrentar un nuevo tipo de problema: trabajar con las personas y las comunidades, y no sólo con el gobierno y las grandes organizaciones de la sociedad civil del país que es ahora dueño del Canal<sup>26</sup>.

Dos asuntos de especial relevancia han surgido en esta temprana etapa. El primero tiene que ver con las estructuras gubernamentales existentes, altamente centralizadas y especializadas, y difíciles de coordinar en un nuevo tipo de alianza. El segundo, con la extrema debilidad de la organización social y la cultura ambiental en Panamá, que ha impedido que el proceso cuente con contrapartes no-gubernamentales realmente representativas y políticamente efectivas. Los resultados esperados e inesperados de esta temprana etapa del proceso reflejan esta combinación de inconvenientes e iniciativas. Si bien la creación del marco legal y de la Comisión Interinstitucional antes descritos pueden ser señalados como logros ya obtenidos, en lo que toca a la participación de la sociedad civil, el avance ha sido mucho menor. Importantes grupos sociales vinculados con la cuenca, como los residentes de sus áreas urbanizadas y los empresarios industriales y agroindustriales que desarrollan actividades en su territorio, no cuentan aún con espacios que les permitan ejercer su derecho a la participación, y asumir de manera coordinada las responsabilidades que les corresponden. Por otra parte, la resistencia a la ley 44/1999 por parte de organizaciones campesinas y de la Iglesia ha estimulado un creciente interés y debate en los asuntos del manejo de la cuenca, excediendo la capacidad de los mecanismos diseñados originalmente para manejar el proceso como un asunto de interés público.

Aun así, el estímulo a la discusión pública de las diferencias entre la ACP y otros participantes en relación con los criterios sobre el manejo de la cuenca ha producido ya una contribución muy importante para el desarrollo de una conciencia pública acerca de los problemas relacionados con la gestión del Canal y el manejo del agua en Panamá. Esto se expresa, por ejemplo, en la lenta conformación de un nuevo tipo de cultura ambiental, centrada en el tema del desarrollo sostenible. Esa nueva cultura ambiental emergente está asociada a una creciente

---

26 Como se ha dicho, el manejo de la cuenca comenzó en el año 2000, y se encuentra en una etapa muy temprana de implementación. Es probable que, en esta fase, los principales problemas que enfrenta la ACP sean los relativos a la búsqueda de criterios para definir e implementar un plan, y a la creación y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y procedimientos para todas las partes involucradas en la CICH. Esto incluye iniciativas y actividades tales como definir una estrategia básica para garantizar la disponibilidad de agua por medio del control de la tierra, implícita en la ley 19/97; implementar el primer estudio de monitoreo de la cuenca del Chagres, ya mencionado; llevar a cabo un estudio de "línea-base" –biogeofísico, socioeconómico y cultural– de la Región Occidental de la cuenca; organizar la CICH e iniciar sus actividades regulares, y comenzar un programa de educación pública sobre la cuenca.

conciencia respecto del vínculo existente entre los problemas sociales y ambientales de la cuenca del Canal y los que aquejan a Panamá, y a la noción de que un manejo integrado de la cuenca más importante del país requerirá, lo antes posible, un nuevo tipo de políticas ambientales y de desarrollo para el país en general.

## PASADO Y FUTURO

Como se ha visto, fue apenas a mediados de la década del ochenta, y sobre todo a fines de los noventa, que el Estado panameño empezó a encarar la tarea de crear las condiciones indispensables para asumir la plena responsabilidad por la gestión de los recursos hídricos que proporciona la cuenca del Canal<sup>27</sup>. Desde el comienzo mismo de ese proceso, resultó evidente que ni siquiera un enclave de la magnitud, la complejidad y la influencia como el que albergaba al Canal de Panamá podía operar de manera sostenida en un contexto de subdesarrollo, tendiente siempre a prácticas insostenibles de relación con el mundo natural. El contraste entre el modelo de relación con la naturaleza dominante en el país y el que sería deseable para garantizar la operación sostenida del Canal se hace evidente en el siguiente cuadro, que sintetiza la variación porcentual en el uso de las tierras de la cuenca del Chagres prevista en el Plan General de Usos del Suelo, adoptado como ley de la República en 1997:

CUADRO 2  
USO DE TIERRAS EN LA CUENCA DEL CANAL  
VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL USO ACTUAL Y EL PREVISTO (1997)

Uso de tierras	Uso actual (%)	Uso previsto (%)
Ganadería	39,0	2,0
Agricultura	0,5	8,0
Forestería y agro-forestería	0,5	23,0
Áreas protegidas	20,0	15,0
Áreas urbanas	6,0	12,0
Operación del Canal	34,0	40,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: *Gaceta Oficial de Panamá* (1997).

<sup>27</sup> En 1985, el gobierno de Panamá convocó el primer foro nacional sobre los problemas de la cuenca del Canal, con apoyo de la USAID. En ese mismo año fue creado el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE). En 1997, la Asamblea Legislativa aprobó una Ley General de Ambiente, bajo la cual el INRENARE fue convertido en la Autoridad Nacional del Ambiente en 1998, con apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

El uso actual del suelo, en efecto, es el característico de la situación imperante en todo el país, y el previsto tendría que serlo de una situación en la que resultarían mucho más sustentables las relaciones de la sociedad panameña con su entorno natural. Se trata, como puede apreciarse, de dos modelos de relación con la tierra y el agua no sólo distintos, sino antagónicos entre sí: el de la pluvicultura, que ve en el agua un elemento aportado por las lluvias, y el de una cultura hidráulica que ve en el agua un recurso que debe ser manejado por organizaciones técnico-económicas de complejidad equivalente a la de los ecosistemas que lo producen.

Todo sugiere, de este modo, que el Canal sólo será sostenible en la medida en que lo sea el desarrollo del conjunto de la sociedad panameña. En esta perspectiva, tanto la transferencia del Canal a la esfera de responsabilidad del Estado panameño como la necesidad de que ese Estado promueva formas sostenibles de relación con el mundo natural en todo el territorio nacional plantean un evidente problema: ¿puede el viejo estilo de gestión ambiental practicado por el gobierno de EE.UU. sobrevivir al enclave mismo, e “irradiar” hacia el resto del país, o estará el antiguo enclave condenado a verse sometido al régimen de ventajas competitivas espurias característico del manejo de los recursos naturales en los países subdesarrollados? A esto hay que decir, en primer término, que la posibilidad de una irradiación de la vieja política ambiental al resto del país resulta una evidente quimera<sup>28</sup>.

El uso sostenible –en el sentido noratlántico de la expresión– de la cuenca del Canal, tal como fue diseñado para los fines de la operación de la vía interoceánica, se limita en esencia a garantizar la máxima disponibilidad de agua mediante el máximo control del uso del suelo, y difícilmente puede servir de modelo para el desarrollo sostenible del país en su conjunto. Debe tomarse en cuenta, por ejemplo, que la población de la cuenca del Chagres ha aumentado de 21 mil personas en 1950 a unas 153 mil en el año 2000, y se calcula que llegará a unas 407 mil para 2020 (STRI et al., 1999: 88). La mayor parte de esa población está integrada por migrantes rurales que habitan áreas urbanas marginales, a menudo plagadas de pobreza y necesidades de todo tipo. De este modo, según lo plantearan ya a principios de la década del noventa científicos sociales y ambientalistas panameños de gran prestigio, como la Dra. Carmen A. Miró, resulta in-

---

28 Según David McCullough, por ejemplo, el hecho de que una parte importante de los terrenos de lo que fue la Zona del Canal estén cubiertos por bosques se debe a la decisión del ingeniero jefe de la construcción del Canal entre 1907 y 1914, y primer gobernador norteamericano del enclave hasta 1916, el coronel George Goethals. Este ordenó que la selva “permaneciera intacta y que se le permitiera volver a ocupar todos los lugares que habían sido desmontados, siempre que fuera posible”. McCullough agrega que ello tuvo un carácter más militar que estético, pues Goethals “había insistido ante una Comisión del Congreso que la selva era la defensa más segura contra un ataque por tierra” (McCullough, 1979: 647).

dispensable que “la explotación de los recursos naturales de la cuenca destinada a obtener mayores satisfactores o mayores ganancias no implique el agotamiento y la destrucción de la base natural de la producción” (Miró et al., 1993: 41). De no hacerse así, el uso para el que la cuenca fue originalmente reorganizada sólo podría ser garantizado si fuera posible aislarla por entero del resto del país<sup>29</sup>.

De este modo, mientras por una parte resulta imposible “reproducir” a escala del conjunto del país la lógica que guiara el uso de los recursos naturales en el antiguo enclave canalero, por otro lado, tampoco es posible dejar al Canal y su cuenca librados a la lógica del subdesarrollo, pues eso terminaría por conducir a la destrucción de recursos que son indispensables para enfrentar los graves problemas sociales, ambientales y económicos con que ingresa Panamá al siglo XXI. Ante una disyuntiva así planteada, cabe preguntarse si la República de Panamá podría llevar a cabo una estrategia de gestión ambiental en el conjunto de su territorio como la que en su momento ejerció el gobierno de EE.UU. sobre las tierras y aguas sujetas a su control en el istmo. Y si eso fuera posible, ¿sería adecuado para el desarrollo sostenible del país entero? La experiencia histórica sugiere tanto responder con un *no* como la necesidad de matizar esa respuesta. En efecto, si la política ambiental practicada en el enclave sólo pudiera ser concebida y ejecutada por un Estado como el que construyó el Canal, con todos sus recursos económicos, militares, políticos y culturales, el problema se cancela de antemano, pues Panamá jamás tendrá uno equivalente. Pero si esa política hubiera resultado de la respuesta tecnocrática a demandas democráticas surgidas de múltiples sectores de la sociedad norteamericana ya en la segunda mitad del siglo XIX, dotadas del vigor que llevó a políticos como Teodoro Roosevelt a ver el conservacionismo como “parte de una cruzada nacional en aras de la rectitud, el patriotismo y la vida esforzada... una causa apolítica que podría unir a la nación, tanto a los ricos como los pobres, en un propósito moral común” (Worster, 1973: 84), la respuesta tendría que ser diferente.

Nada impide aspirar, en efecto, a que la sociedad panameña llegue a darse a sí misma un Estado capaz de representar sus intereses de

---

29 Esto ayuda a entender, quizás, la razón por la cual, a principios de la década del noventa, la mayor parte de los planes y proyectos elaborados con el propósito de contribuir a “la conservación, preservación y desarrollo de la Cuenca” no definían con claridad ni “el tipo de desarrollo” que proponían, ni el papel a desempeñar en ese desarrollo por parte de los actores sociales que se activan dentro de la cuenca: gobierno, empresa privada, organismos no gubernamentales, iglesia y moradores de la cuenca y sus organizaciones comunitarias. Pero, sobre todo, esto explica la tendencia de esos planes a “deificar” la cuenca “como un área que hay que mantener en reserva y en la que resulta prácticamente imposible ordenar racionalmente las actividades que en ella se realizan y que por lo tanto lo que debe hacerse es ‘controlar’, ‘impedir’, ‘vigilar’, ‘restringir’, etcétera” (Miró et al., 1993: 39).

una manera tan eficiente como para hacer políticamente sustentable el desarrollo futuro de nuestro país. Porque, en efecto, la sustentabilidad plantea, ante todo un problema político –esto es, de cultura en acto– a ser resuelto por medios técnicos, y no al revés. En lo que hace a la gestión del Canal y su cuenca, la experiencia acumulada en los últimos años indica que en Panamá sigue pendiente el problema de promover la creación de una cultura hidráulica, capaz de proporcionar un marco de acción social y política para la cooperación entre partes que no están acostumbradas a reconocer el agua como un tema de interés público, y como un elemento natural cuya transformación en recurso útil para la actividad humana requiere de procesos de trabajo y recursos tecnológicos de creciente complejidad.

En este terreno, las primeras experiencias obtenidas del proceso de integración del enclave canalero a su entorno social y ambiental ofrecen, además, una lección de especial importancia: nos encontramos aquí ante un problema local íntimamente vinculado con procesos de alcance global, que se expresan en el contraste entre la tendencia hacia el control y la conservación en los países de economía más desarrollada, y la tendencia de esos mismos países al saqueo y el despilfarro de los recursos naturales del mundo subdesarrollado. En este sentido, el manejo integrado de los recursos hídricos –en Panamá como en cualquier otro lugar del mundo– constituye un componente importante dentro del objetivo, mucho más amplio y de más largo plazo, de crear las condiciones indispensables para un desarrollo sostenible a escala planetaria, capaz de generar capacidades de articulación sinérgica entre los niveles local, nacional, regional y global. Las corporaciones transnacionales de transporte marítimo que utilicen los recursos hídricos de la cuenca del Canal de Panamá, por ejemplo, deberían verse comprometidas a compartir los costos de preservación de los ecosistemas que los proveen. La experiencia de la cuenca confirma, así, la necesidad de *pensar globalmente y actuar localmente*, encontrando los medios que permitan la formación de alianzas estratégicas entre socios en apariencia tan inusuales como, por ejemplo, una pequeña comunidad agrícola en el Lago Gatún, la ACP, y una corporación de transporte marítimo con base en Londres o Hong Kong.

Todo converge así, en el año del Centenario, para demostrarnos que, si bien teóricamente es posible el uso sostenido de un determinado recurso en nuestro país, no lo es en cambio que ese uso se transforme en desarrollo sostenible en el marco de un contexto general de insustentabilidad. La conclusión tendría que ser evidente: en Panamá, el desarrollo que deseamos sólo será sustentable en la medida en que haga parte de aquel círculo virtuoso en donde el crecimiento económico sustente las condiciones de bienestar social, la participación política y la autodeterminación nacional, sin las cuales resulta imposible establecer una relación responsable con el medio natural. Y este es un problema



de especial trascendencia histórica. Refiriéndose a las dificultades que encontraban las jóvenes naciones hispanoamericanas de fines del siglo XIX para establecer gobiernos viables e insertarse con éxito en el mercado mundial, José Martí observaba en 1891 que la colonia seguía viviendo en nuestras repúblicas, pues el problema de la independencia “no era el cambio de forma, sino el cambio de espíritu” (Martí, 1975: 19). Para la República de Panamá, ese cambio de espíritu constituye sin duda alguna el más importante desafío que deberá encarar al iniciar su segundo siglo de existencia, pues el desarrollo sostenible que el bienestar del país demanda sólo será posible en el marco de un proceso integral que, superando las secuelas del colonialismo norteamericano y el transitismo oligárquico, nos permita finalmente crecer con el mundo, para ayudarlo a crecer.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andagoya, Pascual 1981 “Relación del Darién, Provincias Centrales y Chiriquí (1514-1541)” en Jaén Suárez, Omar (ed.) *Geografía de Panamá* (Panamá: Universidad de Panamá-Biblioteca de la Cultura Panameña).
- Autoridad Nacional del Ambiente 1999 *Panamá. Informe Ambiental 1999* (Panamá: ANAM).
- Castillero, Alfredo 1994 *Conquista, evangelización y resistencia. ¿Triunfo o fracaso de la política indigenista?* (Panamá: Instituto Nacional de Cultura).
- Coates, Anthony 2001 “En la historia geológica, Panamá ha cambiado al mundo” en Heckadon-Moreno, Stanley (comp.) *Panamá: puente biológico* (Panamá: Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales).
- Gaceta Oficial de Panamá* 1997 “Ley N° 21 del 2 de julio de 1997 por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal”, 3 de julio.
- Gligo, Nicolo 1995 “Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 55.
- Gourou, Pierre 1984 *Introducción a la geografía humana* (Madrid: Alianza Universidad).
- Herrera, Ligia 1990 “El impacto ambiental de las actividades ganaderas en Panamá” en *Medio Ambiente y Desarrollo en Panamá* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá) Cuadernos Nacionales N° 4.

- Herrera, Ligia 2003 *Regiones de desarrollo socioeconómico de Panamá. Transformaciones ocurridas en las tres últimas décadas: 1970-2000* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá).
- Jaén Suárez, Omar 1990 "El Canal de Panamá: los efectos sobre el medio ambiente de su construcción y operación hasta el presente" en *Medio Ambiente y Desarrollo en Panamá* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá) Cuadernos Nacionales N° 4.
- Jaén Suárez, Omar 1998 (1978) *La población del Istmo de Panamá. Desde el siglo XVI hasta el siglo XX. Estudio de Geohistoria* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional).
- Jované, Juan 1989 "El Canal de Panamá y la estrategia de desarrollo", Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá, mimeo.
- Lentz, David L. (ed.) 2000 *Imperfect balance. Landscape transformations in the Precolumbian Americas* (New York: Columbia University Press).
- Lindsay-Poland, John 2003 *Emperadores en la jungla. La historia escondida de los Estados Unidos en Panamá* (Panamá: Instituto de Estudios Nacionales, Universidad de Panamá).
- Martí, José 1975 (1891) "Nuestra América" en *Obras Completas* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales) Vol. 6.
- McCullough, David 1979 (1977) *El cruce entre los mares. La creación del Canal de Panamá (1870-1914)* (México DF: Lasser Press Mexicana).
- Miró, Carmen A.; Castillo, Jorge; Uribe, Álvaro; Cajar, Rubiel; Carrillo, Roberto y De Sanctis, Giulia 1993 "La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: posibilidades para un desarrollo sustentable", mimeo.
- Palacio, Germán 2002 "Historia tropical: a reconsiderar las nociones de espacio, tiempo y ciencia" en Palacio, Germán y Ulloa, Astrid (eds.) *Repensando la naturaleza. Encuentros y desencuentros disciplinarios en torno a lo ambiental* (Leticia, Colombia: Instituto Amazónico de Investigaciones e Instituto Colombiano de Antropología e Historia-Universidad Nacional de Colombia Sede Leticia/Colciencias).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) 2000 *GEO 2000. América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente* (San José de Costa Rica: Observatorio del Desarrollo-Universidad de Costa Rica).
- Smithsonian Tropical Research Institute (STRI)/USAID/Autoridad Nacional del Ambiente 1999 *La Cuenca del Canal: deforestación, urbanización y contaminación* (Panamá: STRI/USAID/ANAM).
- Wittfogel, Karl 1967 (1956) "The hydraulic civilizations" in Thomas, William L. (ed.) *Man's role in changing the face of the earth* (Chicago: The University of Chicago Press).

- Worster, Donald (ed.) 1973 *American environmentalism. The formative period, 1860-1915* (New York/London/Sidney/Toronto: John Wiley & Sons).
- Worster, Donald 1992 *Rivers of Empire. Water, aridity and the growth of the American West* (New York/Oxford: Oxford University Press).
- Worster, Donald 2001 *Transformaciones de la Tierra* (Panamá: Universidad de Panamá/Ciudad del Saber/IICA).

