

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Ambiente y Sustentabilidad**

Maestría de Investigación en Ecología Política y Alternativas al Desarrollo

## **Gubernamentalidad del Canal de Panamá**

**¿Es la vía interoceánica de todos y de todas?**

Rekha Ram Chandiramani Gidwani

Tutor: Edgardo Lander

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Rekha Ram Chandiramani Gidwani, autora del trabajo intitulado “Gubernamentalidad del Canal de Panamá. ¿Es la vía interoceánica de todos y de todas?”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Ecología Política y Alternativas al desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico

30 de abril de 2024

Firma: \_\_\_\_\_



## Resumen

Cuando los estadounidenses devolvieron el Canal a Panamá, el país debió crear las condiciones materiales y no materiales para insertar el activo en la realidad económica, política y social con la que el pequeño país centroamericano se estrenó en el Siglo XXI. Sin embargo, el Canal no pasó a “manos panameñas” sino a “algunas manos”. Las clases dominantes que siempre fueron intermediarias entre el poder imperial y el Estado panameño, crearon una gubernamentalidad alrededor del Canal que terminó excluyendo a las mayorías de todas las decisiones concernientes a la dinámica canalera, desde su administración, su función, su operatividad, su futuro y su lógica política. Los rasgos que forman parte de esta gubernamentalidad incluyen un discurso de tecnicidad, una supuesta neutralidad, una necesidad de que no se inmiscuya la política, la vocación transitista, la necesidad de crecer o perecer, es decir, ampliar el Canal o quedar obsoletos, el control de las estructuras legales a nivel constitucional y la abstracción jurídica y administrativa del Canal del gobierno central, lo que a su vez se complementa con el dominio y la dirigencia de las fuerzas represoras del Estado y el control del aparato hegemónico que logró mantener el dominio de los Estados Unidos bajo otras formas ahora, y reforzó la hegemonía de los grupos dominantes panameños.

Palabras clave: gubernamentalidad, transitismo, agua, exclusión popular, canalcracia



Gracias...

A papá; porque su inspiración y guía trascendieron su corta vida.

A mamá, por el acompañamiento.

A Sally, por las horas de hermandad concedidas.

Y a mi hijo, por todo.

También quiero agradecer a mi tutor de tesis, el profesor Edgardo Lander, por su guía, comentarios y apoyo constante, sin el cual este trabajo no hubiese llegado a buen puerto.

A mis profesores y profesoras de la UASB por las valiosas horas de conocimiento compartido, especialmente a la profesora Miriam Lang, coordinadora de la carrera, cuya guía y titánica gestión fue fundamental en todas las fases de la maestría.

A mis compañerxs de Abya Yala con quienes compartí las horas de clases por zoom en un gran salón de (co) aprendizaje que continúa en otras formas.

A CEDENMA, por otorgarme la beca para poder cursar esta maestría. Mi eterno agradecimiento por honrarme con su confianza.

A cada uno de los que me dio su testimonio, su guía de una u otra forma, sus comentarios o los resultados de sus estudios previos, cuerpo de conocimiento que traté de honrar en esta tesis y cuya interpretación –incluyendo los errores– son solo atribuibles a mí: ellos son Guillermo Castro, Manuel Zárate, Enoch Adames, William Hughes, Olmedo Beluche, Richard Morales, Amalia Sanjur, Héctor Endara Hill, Ramón y Ana Teresa Benjamín.



## Tabla de contenidos

Introducción.....	11
Capítulo primero.....	19
Administración del Canal y correlación de fuerzas.....	19
1. La élite transitista: rasgos y evolución .....	19
2. Marco legal: un traje a la medida del poder hegemónico.....	26
3. De la potencia imperial a las élites: la captura de la administración.....	34
4. Técnico y apolítico: claves para una formación discursiva excluyente.....	40
Capítulo segundo .....	45
El agua en el epicentro del conflicto .....	45
1. Gobernanza y filosofía del agua .....	47
2. Escasez en la abundancia.....	52
3. Agua para el tránsito.....	57
4. Absolutismo transitista: ampliación del canal sin más fuentes de agua .....	66
5. Crisis actual por el uso del agua .....	69
6. Agua, poder y geopolítica en el país-canal.....	73
Politizando el Canal hacia la soberanía plena: luchas y alternativas populares .....	75
1. Radiografía de la exclusión del Canal de la vida socio-económico-política de Panamá.....	75
2. Alternativas para la inclusión del Canal a la vida socio-económico-política de Panamá.....	80
Conclusiones.....	85
Obras citadas.....	90
Anexos.....	96
Anexo 1: Título XIV de la Constitución panameña .....	96
Anexo 2: Miembros de las juntas directivas del Canal de Panamá desde su reversión a Panamá.....	98



## Introducción

No interrogar a los discursos sobre lo que silenciosamente quieren Decir, sino sobre el hecho y las condiciones de su aparición manifiesta, no sobre los contenidos que puedan encubrir, sino sobre las transformaciones que han efectuado [...] y referir el discurso, no al pensamiento, al espíritu o al sujeto que han podido darle nacimiento, sino al campo práctico en el que se despliega (Foucault 1991).

El Canal de Panamá es una de las obras de ingeniería más grandes y más costosas del mundo, garantiza el paso de buques entre el Atlántico y el Pacífico ininterrumpidamente desde hace más de un siglo. Por la vía transitan más de 13,000 buques al año, lo que representa 6% del todo el comercio mundial aproximadamente.

La megaobra se empezó a construir en 1888 por la Compañía Francesa del Canal, un conglomerado de inversionistas privados que lideró el francés Ferdinand de Lesseps tras el éxito que tuvo en la construcción del Canal de Suez. Sin embargo, a pesar de contar con el respaldo del gobierno francés y de inversionistas estadounidenses, la compañía de de Lesseps no pudo culminar la obra. Los malos manejos administrativos, los constantes deslaves en los sitios dragados y las enfermedades tropicales causaron más de 20 mil muertes en campo y terminaron por drenar los fondos de la compañía francesa, que acabó vendiendo sus acciones y derechos a Estados Unidos en 1904 (Mack 1971).

Un año antes de la cesión de derechos de Francia a Estados Unidos para la construcción, se dio el primer episodio medular para la formación de Panamá como país. Se trató de la separación de Panamá de Colombia, que en ese momento era la Gran Colombia. Dicha separación fue impulsada por Estados Unidos ante la negativa del Congreso colombiano de ratificar la cesión y las condiciones que este país imponía para la construcción del Canal, naciendo así, en esencia, lo que Díaz Espino (2003) describe y usa como título de su libro *Un país creado por Wall Street*, en donde recoge que no se había secado la tinta en el Acta de Separación cuando Panamá le otorgó a perpetuidad a Estados Unidos una franja de 80 kilómetros de largo y 16 de ancho para construir el Canal.

El poder de Estados Unidos era tal que el mayor accionista de la compañía francesa del Canal, Philippe Bunau Varilla,<sup>1</sup> se hizo nombrar embajador plenipotenciario del gobierno de Panamá (Ocasionez 1990) y firmó en nombre del istmo el tratado que entregó la franja canalera y sus territorios adyacentes a los Estados Unidos para que ejercieran en el nuevo enclave *como si fueran soberanos*.<sup>2</sup>

Así nació “The Great Enterprise” (McCullough 1976): el Canal de Panamá representó para el imperio estadounidense la mayor apuesta económica emprendida hasta ese entonces, un símbolo del capitalismo pionero, de democracia de socios y la coronación de su hegemonía en los mares, algo que fue fundamental en la época de las guerras mundiales que se inauguraron justo en 1914, año en que también pasó el primer barco por el Canal de Panamá.

Como las naciones preceden la globalización del capitalismo, la separación de Panamá de Colombia y la creación de Panamá como país fue decisiva para los intereses geopolíticos de Estados Unidos como imperio naciente.

El segundo evento que marcó la historia de Panamá fue la gesta del 9 de enero de 1964 en el cual murieron 23 estudiantes panameños –declarados los Mártires del 9 de enero– al cruzar la cerca que dividía el enclave canalero del resto del país para izar la bandera nacional junto a la estadounidense en un colegio ubicado dentro de la Zona del Canal. Los soldados estadounidenses les dispararon a mansalva y desataron uno de los conflictos más cruentos en el istmo.

Esta gesta histórica fue decisiva para allanar el camino al fin de la perpetuidad del enclave, aunque se le da más crédito por ello en la historia oficial a Omar Torrijos que a los propios mártires, los verdaderos héroes. Antes del 9 de enero de 1964, las negociaciones relativas al Canal entre ambos gobiernos solo consistieron en el aumento de la renta monetaria que el gobierno estadounidense pagaba a Panamá por el enclave.

La devolución del Canal a Panamá fue producto del Tratado Torrijos-Carter, firmado en 1977 entre el General panameño Omar Torrijos y el presidente

---

<sup>1</sup> Philippe Bunau Varilla fue el ingeniero francés que en conjunto con el abogado William Nelson Cromwell convencieron al presidente estadounidense Theodore Roosevelt de incitar la independencia de Panamá para concretar el proyecto del Canal. Logró –sin ser panameño– ser nombrado por el nuevo gobierno canalero como representante de Panamá en la firma del Tratado que dio a perpetuidad la franja canalera a Estados Unidos.

<sup>2</sup> El régimen de la Zona del Canal era inédito en el continente hasta ese momento. Se legalizó la entrega de las tierras a Estados Unidos para su uso, usufructo y cercamiento, ejerciendo “como si fuesen soberanos”. El territorio, decía el documento, seguía siendo panameño, pero en la práctica, se trataba de un enclave colonial en Panamá, lo que a su vez convirtió al país en un protectorado de facto de Estados Unidos.

estadounidense James Carter. El acuerdo fue ratificado en 1979 para entrar en vigencia el 31 de diciembre de 1999, acabando finalmente con la perpetuidad del enclave estadounidense conocido hasta ese momento como *The Canal Zone*. Este último episodio en la historia reciente es el tercer momento fundacional de la República.

Sin embargo, aunque en la forma el Canal tiene 25 años de estar “en manos panameñas”, en el fondo, como epítome del capitalismo pionero de Estados Unidos, sigue estando cooptado en pocas manos. La mayoría de la población está excluida de la esfera del ejercicio político y participativo relativo al Canal, lo que merece un análisis profundo en el plano material para esbozar cómo el Estado panameño construyó esa abstracción del Canal del debate y de la participación popular, además de la evolución de las relaciones de poder y hegemonía que imperaron en cada uno de los eventos-tiempos que transformaron dicha relación entre el estado-nación y el Canal como instrumento del capitalismo global.

Es a partir del concepto de gubernamentalidad de Michel Foucault que pretendemos analizar precisamente esas construcciones tanto discursivas como legales y políticas que excluyen al Canal de Panamá de la esfera del debate popular, porque como afirma Robbins (2004), la gubernamentalidad en la ecología política permite desnaturalizar ciertas condiciones sociales y ambientales para demostrar que son el resultado de relaciones de poder y no de causas-efectos inevitables.

Foucault (1977) define la gubernamentalidad como:

El conjunto formado por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de este poder muy específico aunque muy complejo que tiene a la población como objetivo, a la economía política como su principal forma de conocimiento y a los aparatos de seguridad como instrumento técnico esencial.

El concepto de gubernamentalidad que desarrolló Foucault en su curso del Collège de France entre los años 1977 y 1978 distribuye el poder antes monopolizado mayormente por el gobierno en una serie de cuerpos, instituciones, agencias estatales, organizaciones privadas y semiprivadas, cuerpos policiales, leyes y políticas que, en su conjunto, tienen como objetivo “conducir la conducta” de las personas, algo distinto a “gobnarlas” desde una posición de fuerza superior.

Con la gubernamentalidad, el gobierno es un poder más entre los otros poderes, además de encarnar el resultado del proceso mismo de gubernamentalización de su función administrativa. En el decir de Watts (1993 citado por Ulloa 2010, 135), la

política gubernamental es solo uno de los medios para regular o dirigir las acciones y comportamientos de los actores sociales.

Para Foucault, el análisis de las representaciones tiene que estar enfocado en la producción del conocimiento a través de discursos dentro de contextos históricos y sociales específicos. Este proceso de producción es lo que el autor describe como formación discursiva y es la que “construye maneras específicas de hablar, genera estrategias para actuar y prácticas tecnopolíticas a desarrollarse y escenarios a proyectarse. Todo forma una cierta manera de pensar que luego se transmite en discursos, documentos, estudios, etc” (Ulloa 2010, 134).

Detrás de cada palabra, de cada construcción discursiva hay una intención. Y ocurre lo mismo con el Canal en Panamá, aunque esa intención –o intenciones – no siempre sean coherentes o consecuentes a primer oído, la elección determinados mensajes en determinados contextos, y no otros, responden a una construcción situada con objetivos específicos, a veces evidentes y otras veces invisibles.

Por eso es que el marco foucaultiano plantea que el discurso no debe estudiarse como un sistema sino como un acontecimiento, que independientemente de su “envase lingüístico”, es inseparable de las prácticas sociales que lo posibilitan: “de ellas surge y en ellas incide, interactuando” (Prólogo de Esther Díaz para “Las redes de poder” de Michel Foucault).

El Canal fue transferido “a manos panameñas” con una fuerte carga discursiva nacionalista: frases como “El Canal es de todos” o “nuestro Canal” han acompañado siempre la retórica de la clase dominante que lo administra, siempre en función de los objetivos de turno del capitalismo global y su necesidad de crecimiento perpetuo.

En cuanto a los hechos relevantes que servirán de base para estudiar la gubernamentalidad del Canal, es pertinente señalar que para Foucault el evento es una situación que expresa “el comienzo de una nueva e incontestada relación, para lo que es necesario delimitar las conexiones, los encuentros, los apoyos, los bloqueos, las relaciones de fuerza, las estrategias, etc, que en un determinado momento han formado lo que luego funcionará como evidencia, universalidad, necesidad” (Foucault 1977).

Los tres eventos citados más arriba como constitutivos del Estado-nación están relacionados al Canal: la separación de Panamá de Colombia de 1903 y el nacimiento de la República, la gesta heroica del 9 de enero de 1964 y la devolución del Canal a Panamá el 31 de diciembre de 1999. Si bien los dos primeros momentos se analizan en esta tesis, servirán de contexto para hilvanar más extensamente los tres eventos

posteriores también relacionados con el Canal y la crisis en curso: la transferencia a manos panameñas (1999), el referéndum para la ampliación del Canal (2007) y la carrera en curso por el acaparamiento de mayores volúmenes de agua para el Canal ampliado inaugurado en 2016.

Todos ellos se dan en contextos propios y con relaciones de poder circundantes específicas que a la postre se traducen en momentos y documentos que permiten eventualizarlos, es decir, “construir en torno a cada hecho analizado como proceso, un polígono o más bien un poliedro de interligibilidad, cuyo número de caras no está definido de antemano y que jamás puede ser considerado como totalmente acabado” (Foucault 1977).

El Canal de Panamá es un caso único en el que la naturaleza se complejizó y se desnaturalizó, se quebró la relación natural de los panameños y panameñas con su entorno y se reconstruyó desde una visión política, económica y legal que sigue siendo funcional al capitalismo global dominado por Estados Unidos en detrimento de la soberanía y muchas veces en contra de los propios intereses de la mayoría de la población istmeña. Esta reconstrucción se hace mediante relaciones de poder y procesos de normalización de ideas discursivas, comportamientos y políticas (Leff 2003), lo que en su conjunto forma la gubernamentalidad.

El análisis de dicha gubernamentalidad, en este caso la del Canal no se entendería medianamente sin imbricarlo con el concepto de hegemonía de Antonio Gramsci, cuya definición rescatamos del Diccionario Gramsciano: hegemonía es dirección más dominio. Dicho de otra forma, “la guerra de posiciones, en política, es el concepto de hegemonía” (Cospito 2022, 248).

Para expandir el entendimiento del concepto gramsciano de hegemonía, su ejercicio se caracteriza por la combinación de la fuerza y el consenso para lograr un equilibrio en el plano político y social. Así, la clase hegemónica es la que dirige y domina, mientras que el aparato hegemónico es el sistema de dominación y dirección que incluye las instituciones educativas, la prensa, las organizaciones represivas y una multiplicidad de iniciativas y actividades privadas, semiprivadas y de “beneficencia” (Cospito 2022, 249).

Bajo el prisma gramsciano, la concepción del Estado se ciñe a “la función productiva de las clases sociales” (Liguori 2022, 37). Siendo el Estado panameño un país transitista porque sus clases sociales dominantes están ancladas al transitismo como medio de producción, acaparamiento y reproducción de ganancias. El Estado es, pues,

uno de los dos grandes “planos superestructurales”, siendo el otro la sociedad civil, que a su vez es entendida por Gramsci como el conjunto de organismos privados que corresponden a la hegemonía.

En el caso del problema del agua, que es el elemento central del Canal, el enfoque foucaultiano se complementa con el gramsciano brindando un marco integral para explorar cómo las relaciones materiales con el agua están atravesadas por conflictos entre grupos de poder, que de acuerdo a la ideología de cada uno, tratan al agua como un *bien ecológico* o como un *recurso a explotar* (Ekers y Loftus, 2008, 698). Y es que ambos conceptos, tanto gubernamentalidad como hegemonía, según los autores, deben entenderse no como *algo* que ostenta alguien, sino como “una miríada de reglas dispersas que interactúan entre las prácticas diarias, la materialidad de la ideología y el poder” (Ekers y Loftus 2008, 699). El poder es, pues, el efecto de esa miríada de relaciones.

Para problematizar el Canal en este contexto, también es necesario hacer algunas precisiones conceptuales sobre el Canal y el transitismo. Como antecedente, el historiador panameño Omar Jaén Suárez describe así la zanja canalera:

obra gigantesca de reorganización de la naturaleza, cuya planificación y ejecución fueron llevadas a cabo ignorando en gran medida la realidad política, económica, humana y ambiental que ha existido en la zona de tránsito y en el resto del territorio nacional”, lo que significó una modernización extraordinaria de las estructuras y de la tecnología del transporte transístmico y 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 que como acumulación de experiencias creativas comunes (Jaén Suárez citado en Castro 2007, 52).

El transitismo, por su parte, es una estructura de acción social que define la forma específica de inserción del istmo en el sistema mundo a partir del siglo XVI (Castro 2007). El historiador panameño Alfredo Castellero Calvo (1973, 177) definió el transitismo como una:

corriente reinterpretativa del pasado y el presente en base a nuevos tratamientos metodológicos en lo económico, lo social y lo político sobre todo en zonas periféricas como la nuestra, proveedora de recursos pero con estrecha dependencia que nos coloca en posición de áreas explotadas y subyugadas.

Es medular, entonces, entender el Canal como el instrumento central que encarna la dependencia de Panamá como país periférico y la economía terciaria. La actividad económica panameña desde el siglo XVI se forjó en el sector servicios para

fortalecer las comunicaciones ultramarinas en la época de la colonia, a diferencia de otros países de Latinoamérica, cuyas economías se forjaron a partir del extractivismo y la producción agrícola. Luego el imperio hegemónico se mudó desde la Corona española hacia Estados Unidos cuando éste construyó el ferrocarril transistmico en el siglo XIX y el Canal en el siglo XX. Castellero (1977, 166) sostiene que la dependencia externa en el caso panameño funcionó de modo distinto “al imponerse un vínculo de dominación interna en términos de una específica estructura de poder local que, a diferencia de otros países, estuvo bajo el control de la clase comerciante, en razón de la hiperespecialización de su aparato productivo en el sector terciario y su economía extremadamente abierta”, es decir “una mayor dependencia externa a los focos metropolitanos, ya fuesen colonialistas o imperialistas”.

Castillero niega entonces que el transitismo sea una *vocación geográfica* sino que es más bien “una voluntad discrecional de un foco hegemónico metropolitano” – España– que usa el recurso de una zona periférica para sus objetivos colonialistas, y que al mermar, se traslada a un nuevo centro hegemónico que emergía: Estados Unidos. Queda claro, dice el historiador, que la vocación geográfica solo se traducía “en ejercicio transitista cuando un centro hegemónico estuviese dispuesto a asumir el poder de decisión sobre la vía acuática” (Castillero Calvo 1973, 170-7).

Por otro lado, recordando el Tratado de Neutralidad que forzó el congreso estadounidense como requisito previo para ratificar el Tratado Torrijos Carter en 1979, la invasión estadounidense de 1989 y la eliminación del ejército en Panamá, una dimensión importante que recorrerá el análisis es la de la soberanía, específicamente en su esencia participativa. La soberanía es “el poder absoluto y perpetuo de la República” (Bodino 1576, citado en Noemí García 2003). Otra definición de soberanía es la de Ramiro Rico (1980) que también cita García (2003, 303) como “el poder que, en concurrencia de otros poderes, solicita y obtiene la obediencia preferente del substrato social común a todos los poderes en concurrencia, y, gracias a la obediencia así obtenida, se impone a sus previos contrincantes, los subordina, y mediante la organización unifica la acción de la totalidad social”.

Se apela al concepto de soberanía en vez del de democracia porque incluso algunos aspectos de la democracia formal –como el referéndum y las consultas– se cumplen por parte del Estado administrativo, aunque la hegemonía de la clase dominante no favorezca una participación real y abierta.

El aspecto político y social del Canal de Panamá es estudiado en su mayoría de veces desde una visión positivista, es decir, desde el prisma de las relaciones de poder imperantes. El objetivo de este estudio es radiografiar los intereses creados que dieron relevancia a ese estado de cosas, y cuestionar el poder y la hegemonía desde la mirada crítica de las mayorías excluidas de la economía transitista que encarna la megaobra de ingeniería calificada como la octava maravilla del mundo.

En este contexto, se propone la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se construye la gubernamentalidad relativa al Canal de Panamá desde su devolución por parte de Estados Unidos y de qué manera esta gubernamentalidad y las relaciones de poder imperantes moldean la soberanía –en su dimensión de participación popular– especialmente en el manejo del agua para la vida siendo el Canal un activo geoestratégico mundial de gran magnitud?

La metodología utilizada para perfilar la gubernamentalidad y la hegemonía del Canal de Panamá incluyó la recopilación de datos, el análisis cuantitativo y cualitativo, entrevistas directas, revisión de literatura y el análisis del discurso, para luego problematizar los resultados en su conjunto.

Por su parte, los aspectos a estudiar para aproximarnos a la gubernamentalidad del Canal se seleccionaron con base en los potenciales conductores de la conducta de Foucault y las partes del aparato hegemónico de Gramsci, y son los siguientes:

1. clases dominantes que administran el Canal, lo que se hizo cruzando los nombres de los miembros que han pasado por su junta directiva con los grupos dominantes panameño caracterizados Gandásegui (1966) y Hugues y Quintero (1987);
2. el marco legal construido para blindar su administración y la repartición de las tierras adyacentes a la ruta revertidas en 1999.
3. el discurso construido alrededor de la reversión y el referéndum de 2007 para la ampliación.
4. el marco jurídico y la gobernanza del agua en Panamá.
5. los eventos relativos a la crisis por acaparamiento de mayores volúmenes para el Canal.
6. La geopolítica del agua, que se abordará en varios aspectos apoyados por el marco teórico de Vandana Shiva desarrollado en su libro *La Guerra de las aguas*.

En cuanto al tercer capítulo, este se centra más en aportar alternativas para la construcción de una nueva hegemonía, como dice Gramsci, o para cambiar las relaciones de poder imperantes en la gubernamentalidad excluyente del Canal, lo que pretende hacer radiografiando primero esa exclusión en el plano político, económico y social del Canal de la realidad de las mayorías, y luego listando las alternativas

populares en curso para revertir esta realidad, además de explorar algunas alternativas adicionales que podrían fortalecer y articular esos esfuerzos a mediano plazo.

## Capítulo primero

### Administración del Canal y correlación de fuerzas

#### 1. La élite transitista: rasgos y evolución

Desde la creación de Panamá como nación independiente, el papel de las clases dominantes fue medular en el desarrollo de los acontecimientos. Estas clases florecieron y crecieron alimentadas por el capital extranjero, específicamente el capital norteamericano. En todas las coyunturas nacionales relacionadas al Canal y a la soberanía, las clases dominantes sobreponen sus intereses económicos y de clase por encima del interés de la nación y de sus ciudadanos, ya que sus empresas se benefician directamente como industrialistas, abogados, banqueros, intermediarios comerciales o representantes locales de corporaciones multinacionales y de su estrecha relación con el capitalismo norteamericano (Janson 1997; Hughes y Quintero 2000).

Tal es la dependencia de los sectores económicos locales de la ruta canalera que, como plantea Manduley (2013), todos los tratados firmados después de la inauguración del Canal hasta el Tratado Torrijos-Carter de 1977, fueron en esencia “repactos de la renta canalera”, como se puede ver en la Tabla 1. La gran diferencia entre este tratado y los que le precedieron, incluso los fallidos como el “Tres en 1”<sup>6</sup>, es que en los anteriores sus negociadores panameños –la mayoría representantes de las clases dominantes– se conformaron solo con concesiones económicas, mientras que con el Torrijos-Carter buscaron principalmente acabar con la perpetuidad del enclave, además de recuperar al 100% la renta canalera.

Por ende Manduley (2012) explica que este tratado se abordó desde la conquista de la soberanía y la lucha antiimperialista además de una mayor renta económica, lo que tomó forma en el discurso oficial como *la unidad nacional*. Es por esto que las

---

<sup>6</sup> Antes del golpe de Estado de 1968, la élite que gobernaba en ese momento bajo la conducción del presidente Marcos Robles, había empezado a negociar en 1964 los proyectos de tratados canaleros que daban a Estados Unidos tierras y mar para construir otro canal a nivel –el actual es de esclusas– con energía nuclear, legalizaban y ampliaban las bases militares que ya tenía ese país en Panamá e inhibían nuevamente al Istmo de construir su propio canal, entre otras cosas. Los proyectos de tratados se conocen como “Tres en uno”, fueron culminados en 1967 pero rechazados por amplios sectores en el país. (Janson 1997).

circunstancias y la formación discursiva bajo la cual se negoció el Tratado de 1977 fueron diferentes a los repactos que se habían firmado antes.

Tabla 1

**Golpes de Estado, tratados canaleros que le sucedieron, logros y propósito logrado**

<b>Golpe</b>	<b>Tratado</b>	<b>Re-pacto de renta</b>	<b>Logro</b>
1903 EEUU.	Hay-Bunau-Varilla	Construcción del Canal-enclave a perpetuidad con renta anual	Independencia de Panamá, creación del Estado-nación.
1931 Acción Comunal / Arnulfo Arias	Arias-Roosevelt (1936) Conocido como el tratado de carne y cerveza	Algunos productores consiguen acceso al mercado zoneíta	Incrementar la derrama económica de la renta canalera que recibían las clases dominantes intermediarias del transitismo.
1951 José Antonio Remón Cantera	Remón-Eisenhower (1955)	Eliminación de la producción estadounidense dentro de la zona canalera	Necesidad de impulsar la producción panameña para que fuese proveedora de la zona del Canal.
1968 Guardia Nacional / Omar Torrijos	Torrijos-Carter (1977)	Fin de la perpetuidad. Tierras son devueltas gradualmente y el Canal en 1999	Conquistar la soberanía plena en todo el territorio nacional y la devolución del Canal a Panamá.

Fuente: Elaboración propia a partir de la producción académica sobre el tema (Janson 1997; Manduley 2012; Hughes y Quintero ([1987] 2000) y Beluche 1990).

La gesta heroica del 9 de enero de 1964 marcó un parteaguas en la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Panamá cuyas fases se materializaron en los tratados canaleros: en 1964 se demostró que la crisis del país-canal se extendía mucho más allá de los beneficios económicos que derramara la actividad canalera al país y sus clases dominantes, y que la inclusión de los sectores populares era necesaria para garantizar el éxito de cualquier tratado canalero posterior (Janson 1997).

De ahí que construir esa unidad nacional para el nuevo tratado reclamado desde la gesta patriótica, implicaba incluir en la negociación a amplios sectores populares que no fueron tomados en cuenta en las negociaciones de los tratados anteriores, y cuyas mejoras se adaptaron a las circunstancias históricas, a los actores y las demandas del pueblo en ese momento. Pero eso no era posible con la hegemonía imperante antes de 1968, cuando Omar Torrijos Herrera, jefe de la entonces Guardia Nacional da el golpe

de Estado e irrumpe en la escena con una dictadura de facto que duró 21<sup>8</sup> años incluyendo a sus sucesores y las contradicciones y contextos que rodearon a cada uno de ellos.

El reclamo de la soberanía en los cuerpos muertos de los 23 panameños en 1964, más la crisis de la postguerra y el estancamiento en el crecimiento del mercado *zoneíta*,<sup>9</sup> pintaron el escenario que reavivó las pugnas interburguesas a finales de los 70. En ese momento las mismas élites pidieron una mayor intervención del Estado para potenciar el mercado interno fuera de la zona canalera, mantener sus ganancias como intermediarios y rejuvenecer su hegemonía resquebrajada.

De acuerdo a Manduley (2012), antes del 68, eran las facciones productivas del capital panameño las que compartieran la hegemonía del Estado en mayor proporción que las facciones del capital financiero, es decir, el ala de la élite que se debía a la economía especulativa. Luego, en palabras de Hughes y Quintero (2000, 22), el golpe del 68 “expresó en el plano político la imposibilidad de continuar estructurando todo el sistema de dominación sobre la base de la hegemonía de la fracción de la burguesía industrial”.

La irrupción del torrijismo<sup>10</sup> en 1968 alineó las reivindicaciones de algunos sectores de izquierda, sindicales, estudiantiles y revolucionarios a los intereses de mayor lucro que quería obtener la oligarquía panameña del transitismo, llevando adelante un proyecto conjunto arropado en la unidad y el rescate de la soberanía, pero sin poner en jaque el control de los sectores hegemónicos, a quienes instrumentalizó, o que más bien lo instrumentalizaron a él para lograr el objetivo de recuperar el Canal (Janson 1997; Manduley 2012).

El fraccionamiento de la burguesía panameña permite construir “una aproximación a la composición real de la burguesía hegemónica” (Hughes y Quintero 2000, 11), que en este caso los autores definen como el sector que tiene actividades económicas altamente diversificadas en las diferentes facciones –burguesía comercial,

---

<sup>8</sup> Omar Torrijos Herrera inauguró un Estado dictatorial en el que la junta militar escogía de facto a los presidentes de Panamá. Negoció y firmó los Tratados que acabaron con la perpetuidad del enclave colonial norteamericano en la franja canalera. Murió en 1981 y fue sucedido por Manuel Antonio Noriega, derrocado entonces en 1989 tras la invasión estadounidense del 20 de diciembre de ese año.

<sup>9</sup> Se le llama *zoneíta* a lo relativo a la Zona del Canal, el enclave estadounidense presente en Panamá desde 1904 hasta que gradualmente se fue retirando desde 1979 hasta la reversión final del Canal en 1999.

<sup>10</sup> Ayala (2020, 7), define el torrijismo como el periodo político encabezado directamente por Torrijos, que cubrió los años 70 con un tinte nacional-popular y que adelantó la modernización del capitalismo periférico panameño. El término, aun así, adolece en general de una “insuperable ambigüedad”, dice el autor.

burguesía financiera, industrial, agraria– y que en la coyuntura de la globalización y la apertura comercial impuso su hegemonía a través del capital especulativo, porque “la estructura productiva se amalgama en la estructura especulativa de las finanzas” (Hughes y Quintero 2000, 12).

En este contexto, el torrijismo también replanteó la economía panameña para la exportación de servicios financieros, consolidando el carácter terciario de la misma. Es justo en las dos décadas de la dictadura militar -la del 70 y la del 80- que se consolida la hegemonía del sector financiero y el capital especulativo en el Estado panameño, hegemonía que persiste hasta hoy.

Agregando a lo anterior, en el análisis de Ayala (2022, 294), el Tratado de 1977 más que la recuperación del Canal significó “la recuperación para las élites locales del derecho de usufructuar sin mediaciones, al menos de carácter extraeconómico, la zona de tránsito”.

Como resultado, en su carácter de instrumento tecnológico de expansión mundial del capitalismo, el Canal pasó a “manos panameñas”, pero en realidad se transfirió a las clases dominantes para mantener la hegemonía utilizando ahora un aparato hegemónico con características diferentes, en términos gramscianos, o construyendo conductas de otra forma, en términos foucaultianos. En el proceso sí se movieron las estructuras de poder, pero en esencia, la mayor aspiración de los panameños y panameñas de conquistar la soberanía no se ejecutó completamente.

Se afirma lo anterior por la prerrogativa que conservó el ejército estadounidense para “defender el Canal” contenida en el Tratado de Neutralidad que forzaron los congresistas estadounidenses como enmienda para ratificar el Tratado Torrijos-Carter. En Panamá se votó por el tratado en referéndum pero no así por la enmienda. Este Tratado de Neutralidad se complementó unos años después con la eliminación del Ejército panameño en la Constitución tras la invasión de 1989, produciendo una situación de dependencia muy peculiar –pero dependencia al fin– en la que Estados Unidos se arroga la asistencia de la defensa militar del Canal de Panamá cuando esté en riesgo su neutralidad (Beluche 1990).

En consecuencia, Panamá no conquistó la soberanía plena ni con el Tratado de 1977 ni con la devolución del Canal en 1999. Panamá tiene una soberanía a medias, imperfecta. Esto es vital para entender la correlación de fuerzas alrededor de las decisiones que se toman en el país, o más bien quiénes las toman y cómo las enmarcan para que den la apariencia de ser soberanas.

### *Clases dominantes y hegemonía*

Para perfilar a las clases dominantes en Panamá, Gandásegui (1966) caracterizó los tres grandes grupos que concentran el poder económico en Panamá: los *Separatistas*, el *Dos Generaciones* y los *Hebreos*. Los separatistas son las “familias blancas capitalinas” (citando a Conte Porras) que ejecutaron la separación de Panamá de Colombia en 1903, entre ellos resaltan apellidos como Duque, Chiari, Arias Espinosa, Vallarino y Alemán.

En el grupo Dos Generaciones están los inmigrantes europeos o estadounidenses y su descendencia, llegados a Panamá durante la construcción del Canal y que hicieron fortuna “en menos de dos generaciones” aprovechando la baja fiscalidad y la incipiente industria. Aquí resaltan apellidos como Novey, Tagarópulos, Pascual, García, Eleta, Vásquez, Martinz. Después de la II Guerra Mundial, se asociaron con el grupo de los separatistas insertándose en sus empresas o creando unas nuevas con capital mixto.

El tercer grupo, los Hebreos, está formado por las familias judías Motta, Fidanque, Cardoze, Lindo, Delvalle, Eisenman, Mizrachi, Harari, Kardonski, entre otros, quienes migraron desde Israel y otros países para establecerse en Panamá a causa del boom económico y el dólar. Eventualmente algunos de ellas se mezclaron con las familias blancas vía matrimonio (Gandásegui 1966).

El *supergrupo* –o superestructura en términos gramscianos– formado por los tres subgrupos definidos anteriormente, controlaba casi el 85% de la economía a inicios de la década del 60 y sus intereses se extendían a los sectores financieros, industriales, comerciales y gremiales, y su influencia política sigue siendo innegable, con al menos una decena de presidentes provenientes de sus filas.

La concentración de poder en este supergrupo, dice Gandásegui (1966, 183) afecta el desenvolvimiento del país, más allá de los nombres, que son accidentales por la dinámica elástica de las estructuras que deben ser flexibles para adaptarse. Citando a Lagos (1961), Gandásegui recuerda que “una de las consecuencias más desfavorables de la concentración del poder económico es la que agudiza el proceso de redistribución regresiva”, en otras palabras, “los ricos se hacen más ricos y los pobres, más pobres”.

Así, sugiere Gandásegui, este supergrupo busca mantener el *status quo* no para estancar al país, sino para mantener sus privilegios, y como la república nació “con la condición de Estados Unidos en sus entrañas”, la relación con Estados Unidos –y

dominar su dinámica— es vital para que mantengan esos privilegios. No está de más recordar que el Canal es la materialización más vital de las relaciones de Panamá con Estados Unidos.

En este escenario en donde los actores clave son estos grupos económicos, cabe preguntarse ¿cómo llegó Omar Torrijos, un militar de carrera, hijo de maestros, al poder?

De acuerdo a autores como Manduley (2012) y Changmarín et al. (1979) la hegemonía que tenían las clases dominantes en el Estado se quebró y abrió la puerta a la entonces militarizada Guardia Nacional de Panamá, con el fin de ejecutar el golpe de Estado de 1968 que instaló a Torrijos en el gobierno. Hubo, en este contexto, un resquebrajamiento de la hegemonía imperante hasta ese momento, pero sin llegar al extremo de malinterpretar al gobierno golpista de Torrijos como contrahegemónico.

En esa línea, Janson (1997, 96) afirma que la interpretación del quiebre de la hegemonía no considera el pragmatismo de las clases dominantes panameñas “que desde la independencia se disputaron el poder en casi todas las elecciones en una práctica que venía a ser como un seguro de continuación de sus prebendas no importa quién ganara”. Por lo que Janson interpreta la causa del golpe de 1968 no tanto como una crisis de la oligarquía sino como una división táctica de esta para asegurarse un lugar preponderante en la captura de los beneficios en el próximo tratado.

Haciendo honor a la representación de Foucault de que cada evento inicia una nueva relación incontestada, y que los documentos pueden convertirse en momentos para decodificar la gubernamentalidad, el hecho importante después de los Tratados del 77, no fue un tratado, sino la invasión de Estados Unidos a Panamá<sup>12</sup>, que inició unos minutos antes de la medianoche del 20 de diciembre de 1989.

De acuerdo a Beluche (1990), la captura de Noriega para procesarlo por narcotráfico fue la excusa de Estados Unidos para justificar internacionalmente la intervención militar que produjo una cantidad desconocida de muertos y víctimas, pero la verdadera razón de dicha invasión fue acabar con las fuerzas armadas panameñas para extender las bases norteamericanas en Panamá más allá de 1999, año en que revertían todas las áreas canaleras ocupadas por Estados Unidos.

---

<sup>12</sup> La CIDH determinó que hubo violaciones a DDHH y uso excesivo de la fuerza durante la invasión de Estados Unidos a Panamá, además recomendó una investigación independiente para determinar el número de víctimas, que hasta la fecha no se conoce. Tampoco ha habido reparaciones. El informe de la CIDH puede leerse aquí <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2018/USPU10573-ES.pdf>

Siendo así, retomamos la acertada caracterización que hace Beluche de la transición de los tres regímenes –de la dictadura torrijista a la norieguista, y de ésta a la democracia electoral postinvasión– en relación a la hegemonía de las élites:

La firma del Tratado Torrijos Carter significa el fin del período de confrontación relativa, entre el régimen bonapartista<sup>13</sup> de Torrijos y Estados Unidos, respecto al canal, y el comienzo de la implementación de una estrategia política para Panamá ejecutada de común acuerdo entre ambos. Es el fin del bonapartismo “sui generis” apoyado en las masas y confrontado con el imperialismo, para dar paso, nuevamente, a un régimen bonapartista que gobierna confrontando a las masas y en acuerdo con el imperialismo (Beluche 2022).

Para esta transición tanto política como discursiva –ahora el Estado necesitaba prepararse para administrar el Canal heredado, *estar a la altura de las circunstancias* – fue medular reforzar en la formación discursiva la *vocación transitista* del país, siguiendo la teoría de Ayala (2022). El transitismo –recordemos– es “una estructura económica hiperespecializada, una forma terciaria hipertrofiada” pero moldeada por el mercado mundial y sus necesidades, que así como se desgasta, requiere reinventarse en un proceso en el que si chocan los intereses locales del país periférico –Panamá– con los del imperio metropolitano –Estados Unidos–, prevalecerán los de éste último. De modo que el transitismo no es una *vocación*, es más bien la “expresión de los centros hegemónicos, de la voluntad metropolitana y de la lógica interna del sistema económico global” dice Ayala (2022) parafraseando a Castellero Calvo (1973).

La fusión de los intereses externos dominantes con la instrumentalización intermediaria de los intereses de las clases dominantes forjó en el siglo XIX la burguesía transitista: librecambista, acaparadora, que busca constantemente la validación del gobierno estadounidense para sus movidas políticas y financieras, altamente dependiente del capital norteamericano, subordinada ideológicamente a la apertura extranjera, antinacionalista y poco productiva. (Hughes y Quintero 2002; Ayala 2022).

Algo particular de la dinámica oligárquica en su interés por controlar el Estado panameño es que lo hace más que para “privilegiar uno u otro espacio de acumulación, uno u otro espacio de enriquecimiento por la vía de las extracciones al Tesoro Nacional”

---

<sup>13</sup> Ricaurte Soler (1989) caracterizó el Estado panameño como bonapartista, al definirlo como poseedor de “un poder estatal relativamente autónomo frente a las clases y sus luchas, que en determinadas coyunturas históricas orienta el proceso económico arbitrando los conflictos sociales”. Agregó que dichos regímenes bonapartistas alientan “un afán espontáneo en cuanto a conciliar las clases explotadas y explotadoras”, sin eliminar las luchas sociales, sino que las traslada al seno de la estructura estatal-gubernamental”. Para profundizar en el bonapartismo del Estado panameño, ver *Panamá: Nación y oligarquía 1925-1975* de Soler (1989).

(Manduley 2012), lo que explica las múltiples exoneraciones de impuesto que da el gobierno panameño, ergo su papel de paraíso fiscal y centro financiero al servicio del capital mundial. Pro mundi beneficio<sup>14</sup> en todo su esplendor.

Así, la élite panameña y los Estados Unidos mantienen el Canal de Panamá bajo su paraguas a pesar de su reversión en 1999 para satisfacer “la lógica interna del sistema económico global” que es el capitalismo. Para ello, Estados Unidos invadió y forzó la eliminación del ejército panameño 10 años antes de la reversión, anulando la capacidad militar de Panamá para mantener su dependencia bajo acuerdos de defensa militar internacional y en nombre de una neutralidad de la que ellos mismos (los Estados Unidos) son “garantes”. Y es que dominar el aparato represor es uno de los pasos para tener la hegemonía –poder dominar y dirigir– y construir la gubernamentalidad que sea funcional a los intereses de las clases dominantes.

## **2. Marco legal: un traje a la medida del poder hegemónico**

Tras la invasión norteamericana de 1989 y la salida de Noriega, tomó posesión en 1990 dentro de una base norteamericana en la aun existente Zona del Canal, el presidente Guillermo Endara, bajo el paraguas de una alianza autodenominada civilista compuesta por tres partidos: el Panameñista, el Demócrata Cristiano y el Movimiento Liberal Republicano Nacional (MOLIRENA).

Las caras en el nuevo gobierno ahora elegido democráticamente<sup>15</sup> no diferían mucho de las clases dominantes que tuvieron su hegemonía garantizada durante toda la dictadura. Esto es importante resaltarlo, ya que podría malinterpretarse como si la transición a la democracia cambió las fichas en el tablero, cuando en realidad lo que cambió fue el tipo de gobierno a través del cual las clases dominantes ejercían su hegemonía, o en otras palabras, el aparato hegemónico cambió de estrategia. Recordando el paralelismo de Beluche (2022), el Estado siguió arbitrando las diferencias entre los sectores políticos, pero ahora en coordinación con el imperialismo y de espaldas a las masas, y con un aparato represor de corte civil y desmilitarizado.

---

<sup>14</sup> Pro mundi beneficio es el lema que está en el escudo del país. Ilustra su *vocación transitista* y toda la economía terciaria del país: para el beneficio del mundo.

<sup>15</sup> Guillermo Endara había ganado las elecciones en mayo de 1989, pero el régimen de Noriega las anuló fraudulentamente para extender el control del gobierno y el poder de las Fuerzas de Defensa. La transición a la democracia electoral fue uno de los compromisos que asumió Torrijos tras la firma de los tratados. (Beluche 1990).

Los años anteriores a la reversión, es decir, toda la década del 90, representaron, en palabras de Benjamín (2020, 40-1), “el punto de inflexión sobre el principal eje articulador de la acción política en el país durante el siglo XX”. En esta década se dan los principales diálogos que sentaron las bases para los nuevos consensos, se reorienta el discurso desde la soberanía hacia la economía y el libre mercado, y se resignifican algunas premisas nacionalistas que el mismo Torrijos popularizó en los 70, para reconstruirlas ahora desde lo que Benjamín (2020, 57, énfasis añadido) llama un *cierre de alternativas*, argumentadas desde *la modernización* y el *temor al caos*. Los tres diálogos se dieron entre 1993 y 1994 en Bambito, un famoso hotel del oriente panameño. Allí se reunieron representantes del gobierno, del sector privado, académico y algunos gremios de trabajadores para pactar una serie de compromisos, entre ellos, el preacuerdo del marco jurídico con el que el país operaría el Canal. “Los pactos de Bambito enaltecen la inversión privada como fuente de creación de riqueza y generación de empleo”; para lo cual la institucionalidad se convierte en medio operativo y el sistema judicial en el garante de su continuación (Benjamín 2020, 52). El marco jurídico es, entonces, el articulador ideológico expreso de ese pacto.

Recordemos que el concepto de hegemonía de Gramsci habla de dominio y dirigencia, un juego entre fuerza y consenso. En el caso panameño, la invasión estadounidense para recuperar el control –ahora por la vía de la dependencia civil– del aparato represor del Estado se amalgama con la instauración de diálogos un poco más ampliados entre las clases dominantes, la sociedad civil –el ala privada del Estado como la entiende Gramsci– y los sectores populares. La nueva gubernamentalidad del Canal post-reversión requería consenso, o al menos la apariencia de tal para seguir sosteniendo su captura por parte de las clases dominantes, ya no desde una posición de dominio por la fuerza, sino a través del discurso de un manejo técnico y apolítico.

En línea con la búsqueda de ese consenso posicionado desde la economía en la década del 90, cuando se consolidó el modelo neoliberal en Panamá, se abrió el mercado y se reafirmó el discurso de la *vocación transitista*. El segundo acuerdo del primer diálogo de Bambito comprometió a los actores al “logro de los acuerdos políticos necesarios para la configuración de las estructuras jurídicas y administrativas que Panamá debe crear con prontitud para asumir exitosamente la administración y operación del Canal de Panamá a partir del 31 de diciembre de 1999, a las 12:00 meridiano hora de Panamá” (Declaración de Bambito I, agosto 1993).

El consenso incluyó “despolitizar el Canal” y concertar con todos los partidos políticos *el respeto* al marco jurídico acordado en los tres diálogos de Bambito. Con base en este espíritu de cuerpo, en los años siguientes se crean las estructuras jurídicas y administrativas que persisten hasta ahora para el manejo del Canal. Estas son las principales:

1. Acto Legislativo I de 1993, por el cual se adicionó el Título del “Canal de Panamá” a la Constitución Política de la República de Panamá mediante reformas constitucionales. (Ver en Anexo 1)
2. Ley 5 de 1993, por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) de Panamá y se adoptan medidas sobre los bienes revertidos.
3. Ley 7 de 1995, por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 5 de 1993, la cual creó la ARI.
4. Ley 19 de 1997, titulada Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá
5. Ley 21 de 1997, titulada Ley Regional y General del Canal, que aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la región interoceánica y el Plan general de uso, conservación y desarrollo del área del Canal.

Basados en el intento de ampliar el consenso en Bambito pero sin desatender la hegemonía imperante, 6 de los 36 firmantes de este pacto estaban relacionados en ese momento o se relacionaron posteriormente con la directiva o la administración canalera, siempre repositionados desde lo técnico o lo no político, que en Panamá se traduce en lo proveniente del sector empresarial o de la sociedad civil. Prueba de ello es que los dos gobiernos que precedieron a la reversión nombraron una comisión de *expertos* para redactar las leyes y reglamentos que constituyen el marco legal para el funcionamiento del Canal a partir de 1999. Entre ellos hubo abogados, ingenieros, empresarios y directivos en ese entonces del mismo Canal, todos miembros de las clases dominantes, los que a la postre construyeron el aparato para capturar legalmente su administración, sacando el activo del radar de las mayorías.

Como preámbulo importante a la creación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) como un ente jurídico independiente que prácticamente funciona como un cuasigobierno paralelo, están los dos actos constitucionales de 1993 y 1994, ambos inspirados en los diálogos de Bambito. Parte del consenso logrado incluyó el blindaje de la naciente estructura legal del Canal en un título constitucional aparte para el Canal de Panamá, lo que excluyó la influencia del Órgano Legislativo, que hubiese tenido

potestad para regular, modificar o crear nuevas leyes para el Canal de forma permanente, algo que estando en la Constitución, solo es posible concretar a través de reformas constitucionales. El aparato hegemónico se libró así de la molestia de tener que rendir cuentas a la Asamblea (nombre del Congreso en Panamá) y sus diputados – que supuestamente representan a sus electores– de tanto en tanto.

Luego, las reformas constitucionales de 1994 modificaron y eliminaron aspectos medulares que menguaron aún más la participación popular. Por ejemplo, en el Acto Legislativo I que creó el marco legal de la ACP, también se derogó el artículo 310 de la Constitución que decía explícitamente que cualquier contrato de ampliación o construcción de esclusas debía ir a referéndum. En las reformas electorales de 2004 se incluyó la necesidad de referéndum pero para la “propuesta de construcción”, además de que se le garantizó a la ACP el derecho a reservar una parte de los ingresos para obras de ampliación. Este segundo blindaje, aunque parezca mínimo, es el que permitió a la ACP llevar a referéndum en 2007 solo la “propuesta” de ampliación, una propuesta con muy poca información y con proyecciones muy cuestionadas por varios técnicos, economistas, abogados e incluso por un ex administrador del propio Canal y un ex negociador de los Tratados Torrijos-Carter, quienes calificaron<sup>16</sup> el proyecto de ampliación como “inviabile, innecesario e, incluso, como “antipatriótico”. (Yao 2006; Illueca et al. 2006; Jované 2006; Hughes 2002). En palabras de Yao (2006, 50) era “como aprobar los planos y diseños para remodelar una casa pero firmar un contrato de préstamos a ciegas, en blanco, sin conocer la cuantía y sin haberlo leído”, preguntándose ¿por qué habríamos de aceptar que la ACP negocie contratos sin que el pueblo, que es el soberano, los conozca y que la Asamblea, que es el ente donde se representa el pueblo, los apruebe?”

Las reformas constitucionales también crearon nuevas formas de modificar la Constitución que eliminaron la necesidad del referéndum, una de ellas fue la opción de aprobar reformas a través de dos Asambleas<sup>17</sup> diferentes, es decir, dos cuerpos

---

<sup>16</sup> El grupo formado por los abogados Jorge Illueca, ex presidente de Panamá, su hijo Enrique Illueca, abogado también, el ex administrador del Canal, Fernando Manfredo y el economista Julio Manduley, presentaron dos amplios estudios en 2006 desaconsejando la ampliación tanto por falencias técnicas, como por subestimaciones económicas del proyecto. Leer el Primer y Segundo (octubre 2006) Informe sobre la propuesta de ampliación del Canal de Panamá para profundizar y el artículo escrito por ellos y George Richa recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar124/08illueca.html>

<sup>17</sup> La Asamblea de Panamá es unicameral. Está formada por 71 diputados y sus suplentes que son elegidos por cinco años el mismo día de las elecciones generales en donde se elige al presidente, a los diputados, alcaldes y representantes de corregimiento. Su mandato se divide en cinco periodos (de julio a julio de cada año) que a su vez se dividen en dos legislaturas.

legislativos elegidos en quinquenios presidenciales diferentes y continuos, en cuyo caso se omitía la necesidad del referéndum. En 2004, el gobierno introdujo la opción de Constituyente Paralela, es decir, un mecanismo en el que una comisión de *expertos* nombrados por el Ejecutivo redactaría las reformas a requerimiento para que fuesen aprobadas por dos Asambleas diferentes, o bien por la misma Asamblea en dos periodos distintos más un referéndum. Cabe recordar que en 1992, ya en democracia y dos años después de la invasión, se trató de modificar la Constitución militarista de 1972 reformada en 1983 para eliminar el Ejército y crear una Asamblea Constituyente, pero el intento fue rechazado por amplia mayoría en referéndum. Los cambios fueron materializados entonces a través de los actos constitucionales de 1993 y 1994 que fueron precedidos por los diálogos de Bambito.

En dicho referéndum de 1992, el pueblo panameño también rechazó la eliminación del Ejército, que luego se concretó con el Acto Legislativo 2 de 1994 a través del cual se eliminó el Ejército del país y también el Consejo General del Estado, que era una especie de gobierno mayor que asesoraba al presidente y que incluía al Comandante en Jefe de la Guardia Nacional, que en su tiempo fueron Torrijos y luego Noriega. Esto, además de inaugurar un periodo fuertemente presidencialista, donde el Ejecutivo nombra a casi todos los funcionarios del país, desmilitarizó a la Policía de Panamá, le prohibió a sus agentes hacer cualquier declaración política y debilitó su autonomía para proteger al país, algo que, como ya se explicó brevemente en la introducción de la tesis, abrió la puerta para extender las bases militares estadounidenses más allá de 1999, ahora bajo la excusa de la protección conjunta, entre un Estados Unidos con ejército que *apoyaba* y una policía panameña civil que *pediría apoyo* para esos menesteres. La condición de debilidad de la fuerza pública panameña se garantizó con la desmilitarización, lo que a su vez replanteó la hegemonía de Estados Unidos en Panamá, no para disminuirla sino para cambiar su forma, aun cuando esto fue rechazado inicialmente en un referéndum por la mayoría de los panameños.

Sentadas las bases de la desmilitarización y el consenso en torno al Canal cuajado en los diálogos de Bambito, se organizó legalmente la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que fue la sucesora panameña de la *Panama Canal Commission* establecida por los estadounidenses. De acuerdo al título constitucional aprobado en 1995, la ACP es una “persona jurídica de derecho público” que maneja “privativamente” la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, para que funcione de

manera “segura, continua, eficiente y rentable”. Tiene patrimonio “propio y derecho de administrarlo”. Tras la reversión, la ACP heredó todos los activos que antes manejaba la Comisión del Canal (PA 1995, art. 315).

El *patrimonio propio* de la ACP incluye todas las esclusas del Canal, la cuenca hidrográfica llamada *Cuenca Hidrográfica del Canal*, los ríos, lagos, represas, fondeaderos y corrientes tributarias que se encuentran dentro de los 80 km de largo que recorría la antigua Zona del Canal, pero con la diferencia de que a partir de su reversión, la ACP *se reserva* el derecho de ampliar *su* cuenca y terrenos en atención a las *necesidades* del negocio transitista, como lo ha hecho ya en algunas ocasiones.

El *derecho de administrar* el patrimonio que se transfiere a la ACP materializa también la excepción de rendir cuentas que tendría cualquier otra institución pública. Por ejemplo, la ley de la ACP la mandata a entregar un aporte anual a las arcas del Estado panameño que “no será menor a lo entregado el año anterior” (PA 1997), esto después de los gastos operativos, financieros e inversiones. Pero el reglamento interno de la ACP –que fue aprobado privativamente por su propia Junta Directiva e informado a la Asamblea Nacional para su publicación sin derecho a intervenir– indica que el Canal de Panamá podía guardar fondos bajo el rubro “utilidades retenidas no disponibles para distribución” (ACP 1998).<sup>18</sup>

Esta categoría incluye montos para subcategorías como el programa de inversiones (compra de bonos), reservas para riesgos catastróficos, un programa socioambiental para la cuenca, una reserva corporativa para contingencias y capital de trabajo y “otras reservas de patrimonio”, esta última no existía en 2003, sino que aparece por primera vez en el informe anual de 2004 de la ACP. De acuerdo al documento, estas reservas adicionales se usaron para “estudios adicionales del Plan Maestro de la ACP así como para programas que apoyen la operación y administración del Canal”. En otras palabras, la administración de la ACP retuvo utilidades para una ampliación que propuso dos años después en referéndum, algo impensable de no haber tenido el control total de las estructuras –el aparato hegemónico– además de tener enquistada en su administración a representantes de la clase dominante.

En cuanto a los terrenos adyacentes al canal, se creó la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI, por sus siglas en español) en 1995 a través de la Ley 7 para administrarlos. Nació entonces una entidad que manejó –de nuevo, *privativamente*– la

---

<sup>18</sup> Reglamento interno de la JD de la ACP fue aprobado mediante Acuerdo 1 del 2 de julio de 1998.

custodia, aprovechamiento y administración de los bienes revertidos, tierras que estaban en la ex zona del Canal “para incorporarlos gradualmente al desarrollo integral de la nación”. Los 11 miembros de la JD de la ARI fueron nombrados por el presidente, con la salvedad de que hubo representación de cada universidad del país y un miembro del sector sindical. Entre los criterios para la elección de los miembros estaba no ejercer función pública excepto la de profesor universitario, lo que evidentemente guardaba las plazas a personas del ámbito privado o *no político*.

En el análisis de Benjamín (2022), la estructura jurídica que enmarcó la reversión del Canal no solo le endosó el Canal y áreas aledañas a la recién nacida ACP, sino que le reservó “privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización” de las áreas conexas y la “administración, mantenimiento, uso y conservación” del agua de los lagos y las corrientes tributarias en esas zonas. Pero además, la ACP tendría que aprobar cualquier construcción, uso de aguas, puertos o cualquier obra a construirse en las riberas del Canal, se garantizó un presupuesto separado del presupuesto general del Estado y un régimen laboral especial. Con las reformas constitucionales de 2004, que ya no tenían necesidad de ir a referéndum con la opción de aprobarse por dos Asambleas de periodos presidenciales diferentes, como en efecto pasó ese año, la ACP se arrogó “aprobar privativamente” los reglamentos sobre el régimen de contratación, compras y “todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal” (PA 2004, art. 319. Nótese que con esta modificación el Canal terminaba por sacar cualquier obra de *modernización* –lo que al final se tradujo en la ampliación– de la esfera de lo político y de la consulta popular. Sin esta modificación legal, la ampliación hubiese requerido que el contrato mismo con el consorcio GUPC<sup>21</sup> hubiese ido a referéndum, y no solo la propuesta, como terminó pasando en 2007.

En esa línea, la elevación del título constitucional especial para el Canal también delimitó la función fiscalizadora de la Asamblea al tenor de este artículo 323 de la reforma constitucional de 2004, que dice así:

El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar

---

<sup>21</sup> En la licitación para la ampliación también participaron otras empresas, entre ellas la estadounidense Bechtel, que no fue escogida y se quejó de la licitación diciendo que el precio escogido no era realista, como en efecto terminó pasando. Bechtel fue la empresa que recibió una concesión para privatizar el agua en el 2000 Cochabamba, Bolivia, y terminó retirándose por protestas en el país, episodio que se conoce como la Guerra del Agua.

estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo (PA 2004, art. 323, citado en Benjamín 2020).

Este *régimen excepcional* de la ACP como le llama Benjamín (2020) se completa con un artículo 134 de la Ley 19 de 1997, el cual establece que cuando exista una ley o reglamento o contrato-ley de concesión en que tenga interés el Estado, sea nacional, general, especial o municipal, entonces “la Ley Orgánica del Canal de Panamá tendrá prelación”.

Para completar el análisis del blindaje legal que hace Benjamín (2020), el autor cita dos fallos de la Corte Suprema de Panamá que reconocen la vía acuática como una *excepción*: “distinto al resto de las entidades públicas con el objeto de que el Canal de Panamá, siendo ésta una obra de importancia, por su significado y valor estratégico no solo para nuestro país y la comunidad internacional, no sea perturbado” (PA Corte Suprema de Justicia 2018). En otro fallo anterior de 2015, un magistrado acotó que “uno de los principales argumentos para ello es el deseo de retirar toda forma de intervención de naturaleza política de tal institución” (PA Corte Suprema de Justicia 2015, 60).

El hecho de que el mismo aparato judicial que debe aplicar las leyes a todos por igual sea el que exonere al Canal de cumplirla so pretexto de no perturbarla o de mantener la política fuera de ella, retrata de cuerpo entero la funcionalidad del país a lo que ya fue asumido en la conducta de los panameños como su función principal en el capitalismo global: ser un país de tránsito a pesar de ellos mismos.

El moldeo del nuevo aparato hegemónico del Canal postreversión también incluyó el blindaje para seleccionar al administrador y subadministrador de la ACP, que es elegido por el presidente pero a partir de una terna preseleccionada por la Junta Directiva, terna que el Ejecutivo no puede rechazar ni cuestionar. Esta movida centralizó aún más la administración del Canal en su junta directiva porque le quitó toda potestad al Ejecutivo de seleccionar algún actor político disruptivo a la hegemonía imperante y encarnada en la directiva del Canal, donde predominan los intereses de la oligarquía transitista ya descrita en párrafos anteriores.

Amparado en estos hechos, Benjamín concluye que este entramado legal permite a la ACP operar “como si fuera soberana sobre tierras y aguas”, bajo premisas de operatividad *técnica, seria, eficaz o despolitizada* o “politizada en los términos del acuerdo entre élites” después de la invasión, lo que resignificó solo en la teoría ella idea

de “un solo territorio, una sola bandera<sup>22</sup>”, sin embargo, en la práctica, sigue funcionando como dos territorios dentro de un país (Benjamín 2020).

### **3. De la potencia imperial a las élites: la captura de la administración**

El Canal tiene tres estructuras de manejo: el primer nivel es el administrativo, que incluye un administrador y un subadministrador, que se encargan del funcionamiento diario del canal y la ejecución de las políticas dictadas por la junta directiva (PA Ley 19 de 1997, art. 12). Por encima está la Junta directiva y más arriba está la Junta Asesora.

La Junta Asesora es un supra organismo que actúa como *consejo consultivo* de la empresa canalera para guiar a la junta directiva y su administración. Según describe la ACP en sus informes anuales, esta junta está compuesta por “distinguidos profesionales quienes representan una sólida amalgama que integra el transporte internacional con el comercio mundial, de los negocios, de las telecomunicaciones, la construcción civil y el desarrollo, la banca y del sector académico” (ACP 2007).

El trabajo de los miembros de este cuerpo asesor es poco conocido en Panamá, poco publicitado y poco claro, a pesar de que se reúnen al menos una vez al año con cargo al presupuesto de la ACP. Los miembros son nombrados directamente por la junta directiva del Canal, sin influencia del Ejecutivo ni de la población panameña. La composición actual incluye empresarios del sector logístico y portuario, ex militares de Estados Unidos y un ex administrador panameño del Canal. Ninguno de los nombramientos pasa por el matiz de la consulta popular.

En 2008, la Junta Asesora se reunió en Panamá y en el informe anual describieron los méritos de sus miembros:

18 prestigiosos expertos con ejecutorias de alcance internacional y sólido prestigio profesional. Su contribución para la administración más eficiente de la vía acuática se evidencia en los análisis y recomendaciones que emanan de las reuniones, así como del permanente contacto que la administración mantiene con sus asesores, la Junta Asesora propicia un mejor contacto con los clientes del Canal y la industria marítima en general, representados por algunos de sus miembros (ACP 2008).

En el informe de 2014 el cuerpo asesor es descrito como:

---

<sup>22</sup> “Un solo territorio, una sola bandera” es una de las consignas nacionalistas que tejió Omar Torrijos cuando tomó el poder para articular la lucha por la recuperación del Canal y el fin del enclave

un foro de líderes de primer orden de la comunidad internacional que contribuyen con sus opiniones y experiencias al diseño y mejoramiento de los planes que desarrolla la administración para el mejor futuro del Canal. Está compuesta por 17 distinguidas personalidades del mundo marítimo y de negocios y se reúnen por lo menos una vez al año por convocatoria de la Junta Directiva (ACP 2014).

La Junta Asesora no tiene funciones ni obligaciones específicas en la ley. Se reúnen en cualquier parte del mundo y mantiene una fuerte influencia de ex almirantes y funcionarios del cuerpo de la armada de Estados Unidos, lo que haría cuestionable la idea de la independencia total del país en el manejo del Canal, incluso toda la reorientación de la vía acuática, que pasó de ser construida y manejada como un activo militar estratégico por parte de Estados Unidos a ser la mayor empresa que sirve al comercio marítimo mundial. No existe suficiente información pública para analizar el trabajo o el alcance de la influencia que tiene en la práctica esta junta asesora, pero sin duda es una ventana de influencia externa en el Canal de Panamá.

### *Junta Directiva*

Desde antes de la transferencia del Canal al gobierno panameño, éste empezó a hacer algunos nombramientos claves para garantizar una transición ordenada. Sin embargo, en la Ley 19 de 1997 se reservó para el presidente de turno la potestad de nombrar a nueve de los once directores de la Junta Directiva de la ACP, además de su presidente, quien tiene rango de Ministro para Asuntos del Canal. El miembro restante lo designa la Asamblea Nacional, quien además debe ratificar los nueve nombramientos de directores que hace el Ejecutivo, con excepción del que ocupa el puesto de ministro.

El periodo inicial del nombramiento es de nueve años, lo que ha producido una amalgama de personajes nombrados por los tres partidos que han estado en el poder desde 1989: el Partido Revolucionario Democrático (PRD) que ha nombrado a la mayoría por haber gobernado en tres periodos de los seis que sucedieron a la invasión, el Partido Panameñista (gobernó dos periodos) y Cambio Democrático (gobernó un periodo). Esto es importante resaltarlo porque va en línea con el consenso de Bambito que incluyó el acuerdo sobre el canal en el programa político de todos los partidos, precisamente para garantizar la continuidad del espíritu mercantil en la política canalera independientemente del partido que gobernase.

Tras la revisión de los informes anuales de la ACP, que se publican desde el 2004, los panameños y panameñas que han ocupado los puestos de la Junta Directiva de

la ACP desde el 2000, clasificados por su función dentro de la estructura oligárquica están listados a continuación en la Figura 1.

### JD de la ACP

Miembros en algún momento de la JD entre los años 1999 hasta 2023

Élite canalera	Operadores económicos y geopolíticos	Operadores políticos en la Asamblea	De la fuerza laboral del Canal	Del sector profesional ligado al PRD
Alberto Alemán Zubieta	Eloy Alfaro	Elias Castillo	Enrique Sánchez Salmón	Luis Navas Pájaro
Guillermo Quijano Jr.	Mario Galindo	Jerry Salazar	Luis Anderson	Ricarte Vásquez
Moisés Mizrachi	Aristides Royo	Abel Cañizales		Adolfo Ahumada
Ricardo Martinelli	Guillermo Chapman	Roberto Ábrego		
Roberto Roy	Jorge E. Ritter	Jorge González		
Francisco Sierra				
Alfredo Ramírez				
Antonio Domínguez				
Fernando Cardoze				
Ricardo Arango				
Ricardo de la Espriella				
Guillermo Chapman				
Rómulo Roux				
Emanuel González Revilla				
Alberto Vallarino				
Rafael Bárcenas				
Marco Ameglio				
Nicolás Corcione				
José A. Sosa				
Henry Mizrachi				
Samuel Lewis Navarro				
Nicolás González Revilla				
Laury Melo				
Eloy Alfaro				
Raúl Montenegro Vallarino				

Tabla: Clasificación y caracterización propia, a partir del cruce de nombres con la lista de las familias poderosas contenidas en "Quiénes son los dueños de Panamá" (Hughes y Quintanilla 2002). Created with Datawrapper

Figura 1. Miembros y ex miembros de la junta directiva del Canal de Panamá desde su reversión. ACP.

Desgranando estos nombres y con base en el perfil público de cada uno, Ricardo Martinelli, Guillermo Quijano, Moisés Mizrachi, Roberto Roy, Francisco Sierra, Alfredo Ramírez, Antonio Domínguez, Fernando Cardoze, Ricardo Arango, Ricardo de la Espriella, Guillermo Chapman, Rómulo Roux, Emanuel González Revilla, Alberto Vallarino, Rafael Bárcenas, Marco Ameglio, Nicolás Corcione, José A. Sosa, Henry

Mizrachi, Samuel Lewin Navarro, Nicolás González Revilla y Laury Melo emanan de las filas empresariales de los grupos económicos más poderosos del país perfilados por Hughes y Quintero (2000).

Los políticos que han pasado por la JD también incluyen algunas figuras relacionadas a poderes económicos importantes, tales como Eloy Alfaro, Mario Galindo, Aristides Royo, Guillermo Chapman o Jorge Eduardo Ritter. Alfaro, Galindo, Royo y Ritter son abogados que han ocupado importantes puestos desde diplomáticos o ministeriales hasta la presidencia del país tanto en dictadura como en democracia. Chapman, quien es economista, fue ministro de Economía durante el mandato de Pérez Balladares, mientras que Royo fue presidente del país por un corto tiempo durante la dictadura de Manuel Antonio Noriega (1984-1989) y actualmente es ministro para asuntos del canal.

Otros, como Elías Castillo, Jerry Salazar, Abel Cañizales, Roberto Ábrego y Jorge González son figuras que ha nombrado la Asamblea Nacional en la JD del Canal, la mayoría ligados al PRD.

De las mujeres que en 2022 están en la JD, Laury Melo y Lourdes Castillo son empresarias, mientras que Dora Pérez Balladares Boyd es la hija del ex presidente Ernesto Pérez Balladares, el mismo que aseguró el marco legal para la reversión del Canal y sus tierras durante su administración PRD entre 1994 y 1999.

Por otro lado, solo dos de los 42 miembros han provenido de la misma fuerza laboral del Canal de Panamá, siendo éstos Anderson y Sánchez Salmón. Luis Navas, Adolfo Ahumada y Ricaurte Vásquez son los únicos tres que podrían considerarse como profesionales provenientes de la clase media popular, pero los tres están ligados al PRD desde la década del 70.

En síntesis, al diseccionar la composición de las juntas directivas y cotejarlas con las directivas de las empresas que concentran el Producto Interno Bruto (Hughes y Quintero 2000) para esta tesis, encontramos que la mayoría de los directivos que han pasado por el Canal están relacionados, fueron o son actualmente directivos en una o varias de las 28 empresas que en 1992 ya concentraban el 42% del PIB en Panamá.

Por lo menos 24 de los 42 miembros y ex miembros de la directiva de la ACP son empresarios de alta influencia en el país. Mientras que otros 12 miembros son abogados o economistas, que usualmente se mueven de tanto en tanto entre los cargos públicos y sus bufetes de abogado desde antes del golpe de Estado de 1968, es decir,

que han estado ligados al gobierno tanto en dictadura como en democracia y ostentan posiciones de influencia independientemente del partido que haya estado gobernando.

La directiva de la ACP es el nexo directo de influencia en el Canal, quizás la pieza más importante del aparato hegemónico del Canal.

### *Administración*

A su vez, son los miembros de la Junta Directiva los que nombran al administrador o administradora de la ACP, algo así como el gerente de la empresa. El reglamento interno no plantea requisitos específicos para ocupar el cargo, por eso vemos que desde 1979, los cargos de subadministradores, y desde 1999, los cargos de administradores han sido ocupados por profesiones que van desde ingenieros hasta un matemático.

El primer panameño en ocupar la posición de subadministrador del Canal fue Fernando Manfredo, quien fungió en el cargo entre 1979 y 1989 y llegó a ser administrador interino por un corto tiempo. Luego estuvo Gilberto Guardia, un ingeniero y empresario de la construcción. Ambos tenían fuertes lazos con los principales sectores económicos y eran parte también de las directivas de las empresas listadas por Hughes y Quintero (2000).

Con el tiempo, Manfredo se opuso al consenso canalero y fue coautor de las dos partes del estudio presentadas en 2006 al país en contra de la ampliación, conocidas como el Informe Illueca.

Después de Manfredo tomó el cargo de administrador Alberto Alemán Zubieta, un ingeniero y empresario de la construcción cuya empresa familiar, Constructora Urbana S.A. (CUSA), tuvo participación en el consorcio que se formó mientras él estuvo en el cargo para ampliar el Canal, un proyecto que se votó, se licitó y se inició durante su administración. Criticado por el entonces precandidato presidencial, Ricardo Martinelli, por haber sido su empresa familiar la única empresa panameña que participó en el consorcio de la ampliación, Alemán Zubieta rechazó conflictos de interés (*Diario La Crítica* 2007) aduciendo que en 2005 había vendido sus acciones, y que entre 1996 y 2005, periodo en que fue administrador y mantenía acciones en CUSA, la empresa se abstuvo de ser contratista del Canal.

En aquel momento, Zubieta presentó ante los medios documentos de la venta de acciones, pero como en Panamá las acciones de las empresas todavía se emitían al

portador en ese entonces y no existe aun un registro de beneficiarios finales que sea público, no existe manera de corroborar independientemente si la desvinculación fue nominal o real. Sin embargo, la sola participación de una empresa familiar del administrador posa, por lo menos, un serio conflicto ético (Illueca, et al 2006).

Alberto Alemán Zubieta es hermano de Roberto Alemán Zubieta, un importante abogado, fundador de una firma, accionista en varias empresas y directivo de muchas otras que forman parte del conglomerado financiero más poderoso en el país. El papel de Roberto Alemán no se reduce a la esfera privada, ya que en la década del 60 fue el artífice de los Tratados 3 en 1, los que pretendieron sortear la crisis devenida por los sucesos del 9 de enero de 1964 con otro tratado que solo buscaban ampliar la renta canalera sin acabar con la perpetuidad. El Tratado 3 en 1 fue rechazado ampliamente por, entre otras falencias, enfocarse solo en el aspecto económico (Janson 1997).

La tónica de los primeros años del canal revertido de nombrar empresarios directamente relacionados al sector construcción no acabó con Alemán Zubieta. Roberto Roy, por ejemplo, también está fuertemente ligado a esta industria, al igual que Guardia. Y muchos de estos nombres han estado ligados directa o indirectamente a los beneficios del Canal desde antes de su reversión, incluso desde la negociación de los Tratados Torrijos Carter. Veamos solo algunos ejemplos.

Alemán Zubieta, administrador del Canal e impulsor de su ampliación, fue nombrado por la JD como miembro de la Junta Asesora, en la cual permanece desde 2012, con lo que garantizó su influencia en la vía acuática por más de 20 años. Paralelamente, co-ideó y fue parte de la primera junta directiva del Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), un fondo soberano alimentado con parte de los ingresos del Canal pero administrado privativamente por un grupo de abogados, banqueros y empresarios cuyos apellidos se repiten constantemente en los círculos de las clases dominantes. Apelando a la fusión del capital productivo con el financiero que caracteriza a la élite hegemónica, Alemán Zubieta también tiene intereses en instituciones financieras en Panamá, al igual que Alberto Vallarino, un banquero que fue ministro de Economía, es socio de Alemán Zubieta en la inmobiliaria Grupo VerdeAzul, miembro de la JD del Canal y también ex miembro de la primera JD del FAP.

El conflicto de interés no es algo que sonroje a los multifacéticos empresarios en Panamá, en parte porque no existió una ley de conflicto de interés hasta hace muy poco, y que además no le aplica a privados, sino solo a los funcionarios. La hegemonía, como hemos visto hasta ahora, usa las leyes para exonerarse de la rendición de cuentas

inherente a cualquier funcionario, manteniendo a sus representantes en una zona gris que lo exceptúa de los deberes de todo funcionario pero le garantiza a su vez los privilegios y prebendas de éstos, como es el caso de los miembros de las juntas directivas que provienen del *sector empresarial* o la *sociedad civil* y que existen en todas las instituciones públicas de Panamá.

Otro ejemplo de la ligazón elitista al Canal es el de Nicolás Ardito Barletta, banquero, economista y ex presidente de Panamá durante la dictadura de 1984. Ardito Barletta fue el primero director de la ARI, estuvo en la JD del Canal y luego en la del FAP, de donde salió para que entrara su esposa.

Que todos los nombramientos de la junta directiva del Canal los haga el Órgano Ejecutivo y que el nombramiento del administrador provenga de una terna que arma su propia junta directiva, reduce el acceso a dichos puestos –y por lo tanto a la influencia en sus políticas– a las élites panameñas que tienen hegemonía en el Estado a través de su histórico control de partidos, lo que a su vez asegura un consenso independientemente de la facción política que gobierne. (Brown, 2019; Hughes y Quintero 2000; Manduley 2014).

Muchos nombres se repiten, y más allá de su profesión o posición en un determinado momento, son instrumentos de los grupos dominantes puestos en cada tiempo-espacio para mantener su hegemonía no solo en el Canal, sino en toda la economía transitista que define a Panamá.

#### **4. Técnico y apolítico: claves para una formación discursiva excluyente**

Retomamos en este capítulo a Benjamín (2000, 36) quien basándose en el discurso de las élites, desmenuzó cómo los presidentes de la era postinvasión reintrodujeron los conceptos nacionalistas y antiimperialistas que había instalado Torrijos en el imaginario popular en su lucha por recuperar el Canal, pero ahora desde la óptica de la economía, la *vocación transitista*, el desarrollo como norte de *todo el país* y las *necesidades del comercio internacional*. Los principales conceptos resignificados en esta nueva etapa son:

1. “El uso más colectivo posible”: Omar Torrijos planteó esto en la década del 70 refiriéndose a la entonces Zona Canalera, que quería recuperar para que “la mayor parte del pueblo panameño pueda disfrutar del esfuerzo de su lucha”. Esto fue “precisado” en la postinvasión por el presidente Pérez Balladares en su

discurso en ocasión a la expedición de la Ley Orgánica del Canal de 1997, pero ahora dirigiéndose también a inversionistas extranjeros: “a esas tierras se les va a dar un uso productivo [...] se le va a dar a esa área tan valiosa el mayor uso colectivo posible”, y aclara añadiendo “el mayor uso colectivo posible significa hacer de esas áreas emporios económicos cuyos frutos se trasladen después a la sociedad en su conjunto” (Pérez Balladares 1997, 3-1, citado en Benjamín 2022, 74). Esta resignificación polariza el tratamiento del Canal, por un lado desde “los emporios económicos que trasladan sus frutos a la sociedad” y por el otro, lo que solo en apariencia es beneficioso socialmente, que le quita valor, la politiquería, la demagogia, lo improductivo.

2. “Amo blanquito por amo chocolate”: con esta premisa, Torrijos cuestionó – porque lo planteó como una pregunta– precisamente la transferencia directa de los beneficios del Canal de Estados Unidos a las clases dominantes, situación que agravó las pugnas interburguesas a finales de los 60 y que él capitalizó para dar el golpe de Estado junto con Boris Martínez. La respuesta a esta interrogante es evidentemente afirmativa.

3. De la incorporación de la zona canalera como tierra colectiva a la calificación como tierra para la economía, con su efecto colectivo a través del derrame económico que produzca la inversión privada en ellas vía empleos y consumo.

4. Cierre de un ciclo histórico y despolitización. Habiendo sido la soberanía la articuladora de la política que llevó a la recuperación del Canal en la década del 70, el discurso oficial postreversión en la década del 2000 se concentró en la despolitización para abocar al país “ahora sí” a su *leitmotiv*: la economía de tránsito. La presidenta panameña que recibió el Canal en 1999 planteó en su discurso: “hoy concluye una gesta heroica...en este día los panameños llegamos a la mayoría de edad como nación”.<sup>23</sup> Benjamín (2020) plantea que esta redefinición abordada desde el enfoque de un pasado remoto, un ciclo cerrado, impide la vinculación histórica del Canal en sus circunstancias actuales con el pasado.

Así, el discurso post recuperación del Canal se construye “sin margen de decisión, sin camino a elegir, sin rumbo a escoger, sin alternativas frente a nuevos e intangibles sectores como la globalización y el libre mercado”. Por otro lado, la

---

<sup>23</sup> Discurso de Mireya Moscoso en el marco del acto de reversión del Canal en Panamá, dado el 31 de diciembre de 1999.

despolitización del Canal construida desde la *seriedad y la eficiencia*, en consenso con los partidos, en la práctica significa un repolitización en los términos de las élites; y representa el cierre de la discusión sobre el que fue “el principal eje articulador de la política durante el siglo XX y principal activo económico del país: la soberanía panameña” (Benjamín 2020, 58-81).

En cuanto al discurso construido alrededor del referéndum para la ampliación del Canal, que se celebró el 22 de octubre de 2006 –solo siete años después de haber revertido– ésta también fue desbalanceada, es decir, desde el gobierno, el mismo Canal y los sectores empresariales se promocionó el *sí* con noticias que infundían miedo a la construcción de un canal por Nicaragua *de no votar con responsabilidad*, o por no *estar a la altura de la demanda del comercio mundial* en cuanto a la tendencia de la industria por construir barcos cada vez más grandes –en ese momento se construían 11 barcos postpanamax–,<sup>24</sup> de tener corta visión sino se duplicaban o triplicaban los ingresos del canal y de *no comprender el negocio* del Canal a quienes criticaron la subvaloración del costo de la obra, su pertinencia y su viabilidad, o hasta por *no tener la visión* del aumento de ingresos que daría el canal ampliado (Flores 2006; Pérez 2006; De León 2006; de Obarrio 2006; Castellón 2006).

Este recuento de eventos-procesos da cuenta de cómo la hegemonía de las clases dominantes se mantuvo en el proceso pre-reversión y postreversión del Canal a través de conducir la conducta de los ciudadanos y ciudadanas en al menos tres frentes relacionados al aparato hegemónico: la administración, el marco legal, el marco de intervención militar y la resignificación de los conceptos en el discurso relativo al Canal. El objetivo era legitimar, avanzar, reforzar y sellar la abstracción del Canal del escenario político a través del control de las clases dominantes de las estructuras del Estado.

Entre la devolución del Canal a Panamá como *patrimonio inalienable de la nación* y la creación inmediatamente después de una entidad autónoma que lo administra *privativamente* es que se materializa la primera fase de la captura por parte de las élites. Yao (2006, 49) lo explica como sigue:

---

<sup>24</sup> Los buques Panamax tienen máximo 294 m de eslora (largo) por 32.3 m de manga (ancho) y 12 m de calado y son los que pasan por las esclusas originales. Los neopanamax tienen un calado de 15.2 y pasan por el canal ampliado. Los postpanamax tienen mayor calado y no pueden pasar por el Canal de Panamá (Bilogistik 2019). En 2006 solo había un buque neopanamax y se estaban construyendo otros postpanamax. Al día de hoy, el 85% de la flota mundial cabe en el Canal Ampliado, pero solo transita el 5% del comercio mundial (Castellón 2006).

El Canal como “patrimonio inalienable de la Nación panameña” solamente lo fue, en teoría, desde noviembre de 1994 cuando se aprobó el título constitucional, hasta junio de 1997, cuando se aprobó la Ley número 19 de ese año, mediante la cual se organizó la ACP y se anularon nuestros derechos como propietarios del Canal. O sea que la Ley 11 mutiló el artículo 315 de la Constitución. En el terreno de lo legal, el Canal pasó a ser patrimonio de la ACP, cuando la vía interoceánica en su conjunto pasó a ser transferida, no a la República de Panamá, cuyo Gobierno de turno tampoco lo recibió a título provisorio, sino a la ACP, que ya tenía el traje hecho a la medida. Nos quitaron el Canal antes de que Estados Unidos nos lo devolviera.

Al estar el poder del Estado principalmente representado en el derecho, los instrumentos jurídicos enmarcan los intercambios económicos que garantizan el propio desarrollo de la burguesía (Foucault 2014). Es más, Foucault (2014, 53-5) plantea que Occidente “nunca tuvo otro sistema de representación, de formulación y de análisis del poder que no fuera el sistema de derecho, el sistema de la ley”, por esto la organización de la nueva hegemonía canalera postreversión tuvo como instrumento central el marco jurídico.

El poder del gobierno panameño y la participación ciudadana están esencialmente limitados en el derecho, mientras que la gubernamentalidad integral del Canal está sostenida en un discurso técnico y apolítico que garantiza su exclusión al ser asumido como propio por cada ciudadano, en un marco legal blindado que no permite influencia política o externa al sacrosanto desenvolvimiento del Canal, en la captura de las estructuras administrativas y operativas del Canal y en un consenso político que distribuye algo de poder –no lo suficiente como para que puedan ejercerlo efectivamente – a la clase dirigente, léase diputados y políticos de turno.

Sumado a todo lo anterior, el discurso es parte esencial también de la gubernamentalidad del Canal: los grupos dominantes lograron conducir la conducta de los panameños para que no reclamaran masivamente su participación en el diseño del Panamá postreversión.



## Capítulo segundo

### El agua en el epicentro del conflicto

El agua es el elemento articulador de la vida, la contiene, la transporta y la reproduce. Y como elemento articulador de las sociedades con la naturaleza, el agua – específicamente el control de las cuencas que rodean la zona de tránsito– es el epicentro de una coyuntura crucial por la que atraviesa Panamá, su transitismo y el rol asignado al país por el capitalismo.

Cabe subrayar que el problema del agua en el país no se reduce a la mayor demanda de agua dulce por parte de barcos cada vez más grandes que cruzan el Canal. La larga pila de barcos en espera por transitar es solo la consecuencia de una crisis mayor cuya implosión está en curso, agravada por el desgaste mismo del capitalismo que ya anunció<sup>25</sup> que el petróleo del Siglo XXI es el agua. Y como lo fue el petróleo en el Siglo XX, el agua será el epicentro de las guerras de este nuevo siglo.

En este punto, lo que está ocurriendo en el país centroamericano es una suma de crisis hiladas por el agua que están poniendo en jaque la esencia de todo el país, tanto la social, como la política y la económica. El primer disparador de la crisis es que el agua en Panamá siempre se ha visto por los grupos dominantes como un recurso, una materia prima, una visión heredada de la instrumentalización extrema que hicieron los estadounidenses de la naturaleza cuando partieron el continente en dos con el Canal.

Luego hace unos años se sumó otro disparador de la crisis: la minería a cielo abierto en el norte del país, al oeste de Colón, la provincia que alberga las esclusas atlánticas del Canal y que incluye parte de las cuencas que quiso acaparar la administración de la vía en 1999 para ampliar el Canal, aunque no ha tenido éxito, por lo menos hasta ahora. La minera canadiense First Quantum extrae cobre, oro, plata y molibdeno desde 2019 y ha reportado ganancias por más de 7,000 millones de dólares solo por esa mina ubicada en Donoso, provincia de Colón. De todos sus proyectos en el mundo, es el que más rentabilidad les genera según lo que reportan a sus inversionistas. Esta involución del transitismo al extractivismo retrata de cuerpo entero el parasitismo de los grupos dominantes que se describió en el primer capítulo.

Simultáneamente, otro disparador de nacimiento es el resultado del diseño original del Canal, cuyo lago de navegación es fuente también de agua cruda para

---

<sup>25</sup> Ismail Serageldin, exvicepresidente del Banco Mundial, en 1995 declaró que las guerras del siglo XXI serían por el agua

consumo humano para una parte importante de la población. Hace un siglo, cuando se construyó el Canal, el número de habitantes en la franja canalera no era una preocupación y por eso el uso de agua por parte de los habitantes fue tratado como *accesorio* por parte de los estadounidenses, quienes construyeron los acueductos en las ciudades de Panamá y Colón, que son las terminales del Canal. Un siglo después, esas provincias son las más pobladas del país, es decir, la mitad de la población vive en la franja canalera en tres provincias, ya que recientemente se dividió la de Panamá en dos, Panamá y Panamá Oeste. En consecuencia, los lagos del Canal deben proveer agua de *su* cuenca –como dice la ley de la ACP– para la mitad de la población del país y para el tránsito. Cuando se construyó el Canal estas poblaciones no excedían de 20,000 personas, y las otras 65,000 que llegaron para la construcción del Canal fueron *suplidas* de agua por el mismo gobierno estadounidense instalado en el enclave canalero, que tomaba el agua del mismo Lago Gatún (creado para que pasaran los buques), se potabilizaba y se distribuía a ambas provincias, tanto a zonas dentro como fuera del enclave. Por esta “venta y potabilización” de agua que salía del enclave, el gobierno estadounidense cobraba al gobierno central panameño una mensualidad (Janson 1997).

Hoy el gobierno panameño sigue pagando ese *servicio* de potabilización, pero ahora a la ACP, a pesar de que la Constitución panameña establece que el agua es un *recurso nacional*, la dicotomía entre *agua nacional* y *agua del Canal* ilustra perfectamente parte de la gubernamentalidad excluyente del Canal: la fragmentación artificial para el lucro de un bien ecológico articulador de la vida como es el agua.

Incluso desde los sectores sociales y académicos de izquierda se ha estudiado el valor del agua en la zona de tránsito aunque sea para denunciar su usufructo por parte de los grupos dominantes y para cifrar el subsidio al comercio mundial. Jované (1977, 33) usó la categoría analítica de Marx sobre el valor de uso y el valor de cambio para dejar por sentado que:

El desarrollo de las fuerzas productivas, el que por la vía de la generación del mercado mundial y la necesidad que esta implica de procesos de trabajo-transporte, determinó el valor de uso de las condiciones naturales de Panamá en cuanto a su capacidad de facilitar el transporte e hizo que adquirieran significado económico.

En esa línea, algunos autores se refieren al agua de la cuenca canalera como materia prima de un modo de producción, en este caso del transitismo (Jované 1977) o bien como un “recurso del que distintos actores quieren hacer un uso mutuamente excluyente en la cuenca canalera” (Castro 2006).

Pero sin que signifique que el solo hecho de utilizarla para actividades productivas invalide su esencia para la vida, la concepción misma del agua como un recurso fortalece a unos actores en detrimento de otros, siendo los primeros los sectores dominantes anclados en el transitismo que controlan el Estado –y se garantizan así lo que ellos ven como recursos– versus los segundos, las mayorías excluidas que hoy por hoy carecen de servicio de agua potable las 24 horas del día 7 días a la semana en sus casas.

Quizás la abundancia de agua y la narrativa de “el Canal es de todos” y los beneficios económicos que transfiere al gobierno central lograron su objetivo de abstraer por mucho tiempo esta importante discusión del imaginario de la sociedad panameña. Sin embargo, con el estrés hídrico de la franja canalera producto de la migración del campo a estas tres ciudades, el desarrollo inmobiliario, las megaobras de construcción, la contaminación, la minería, la agricultura extensiva, la *comoditización* del agua, el riesgo inminente de una guerra entre China y Estados Unidos –los dos usuarios principales del Canal– y una población que cada vez tiene menos acceso a agua segura, en calidad y cantidad, la hegemonía de los grupos dominantes se ve debilitada por el contexto de la carencia de agua e insatisfacción. El consenso en este campo no existe, es más bien un campo de disputa permanente que los grupos dominantes y dirigentes han sorteado hasta ahora evitándolo.

En este escenario parecería que el terreno para una contrahegemonía es más fértil, por lo que conocer cómo se ha ejercido la hegemonía en este campo y la gobernanza histórica del agua se tornan vitales para dilucidar la crisis. Aquí también entran en juego la formación discursiva, los marcos jurídicos y las relaciones de poder.

## **1. Gobernanza y filosofía del agua**

Y como bien dice Shiva (2016), no hay ninguna ley en el mundo que responda adecuadamente a los desafíos ecológicos y políticos que traen las guerras por el agua porque ninguna responde en toda su complejidad e integralidad a la principal ley natural que la rige: el ciclo del agua.

Cuando se construyó el Canal, en Panamá se rompió ese ciclo de una manera traumática, con una fuerza implacable ejercida y decidida desde afuera. Se implantó una realidad dentro de otra realidad, un país dentro de otro país, y una filosofía del agua como *materia prima* en medio del país que dio vida al Abya Yala como concepto.

Zárate (2016, 53) concluye que la construcción del Canal de Panamá injertó una civilización hidráulica en medio de una pluvicultural, inaugurando lo que califica como “una incongruencia que desde el siglo XX nos golpea”.

Retornando a Shiva (2016, 77-8) hay cuatro teorías que en la práctica han guiado el manejo y los marcos legales de los países en torno al uso y los derechos del agua:

1. La teoría de la soberanía territorial: conocida también como la Doctrina Harmon, data de 1896 y se basa en que los estados ribereños tienen derechos exclusivos y soberanos sobre las aguas que fluyen dentro de sus territorios y pueden utilizarlos como decidan incluso si violan preceptos de otros estados ribereños. Esta doctrina no goza de total aceptación porque viola el concepto de justicia. A pesar de ello, países como Estados Unidos e India lo aplican aunque no al 100%, porque han concedido el uso de aguas compartidas a México y Pakistán, respectivamente.
2. La teoría del flujo natural del agua: también se le conoce como la teoría de la integridad territorial y establece que los usuarios aguas abajo tienen derecho al uso del agua cuyo flujo no puede ser monopolizado ni comprometido por quienes estén aguas arriba, quienes deben garantizar el flujo natural del agua y hacer uso de la cuenca con responsabilidad para que no comprometa ni el flujo ni la calidad de quienes están en las partes bajas de la cuenca.
3. La teoría del uso equitativo establece que los ríos internacionales deben ser usados por diferentes países en condiciones de igualdad. Este precepto fue reconocido en el Tratado de Helsinki sobre el uso de las aguas internacionales apela a un uso equitativo y razonable del agua por los estados que comparten una o varias cuencas. Esta filosofía también genera conflictos porque el uso equitativo se basa muchas veces en el máximo beneficio económico, lo que varía en cada país y muchas veces no es compatible con la sostenibilidad de las cuencas. Además, esta teoría concibe a veces las cuencas como recursos estáticos que pueden ser apropiados, ya sea vía represas o desviando el cauce de ríos para otras actividades, lo que genera conflictos de por sí porque rompe el ciclo tan particular de cada ecosistema.
4. La teoría de la comunidad de interés es la que cohesiona a un grupo de personas que viven y comparten un marco con los mismos intereses, conocimientos y realidades, hecho que les permite co-administrar un bien como comunidad.

El Panamá, la gobernanza del agua es compleja y se da bajo esquemas que comparten tanto la teoría del flujo natural como la del uso equitativo. La Constitución panameña establece que el agua es “del Estado” y este establecerá las “políticas para su uso y explotación”. De igual manera, dice la Constitución, “fijará las prioridades para la explotación y uso de este recurso” (PA 2004, art. 114).

El marco legal se basa en la Ley 35 de Aguas de 1966, la Ley 41 de Ambiente de 1998, la Política Pública de Recursos Hídricos del 2007 y en otros decretos y resoluciones que dividen algunas competencias entre otras instituciones.

En ley emitida (PA 1966, art.1), su primer artículo habla de reglamentar “la explotación de las aguas para su aprovechamiento conforme al interés social. Por tanto, se procurará el máximo bienestar público en la utilización, conservación y administración de las mismas”. El próximo artículo declara que “todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas en Panamá son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común con sujeción a las leyes”. El artículo cuarto de esta ley marco para la política del agua en Panamá creó la Comisión de Aguas como una oficina dentro del entonces Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias. Esta Comisión fue precursora de lo que hoy es el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (Idaan), la entidad del gobierno central nacida en los años 60, que es la encargada de la gobernanza administrativa del agua en Panamá. En sus inicios la composición de la directiva tenía al ministro de Agricultura, cinco ingenieros ya sea sanitarios, ambientales o hidráulicos de las distintas instituciones públicas, un ingeniero de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos –gremio privado– y un ciudadano “con conocimiento de los problemas del agua”.

Siendo así, a pesar de que el agua no está privatizada oficialmente, el mismo Estado la concibe como un recurso y entrega concesiones para su lucro. Es por ello que se deja al gobierno –formado por la clase dirigente– el control del agua, que regula tanto el derecho a contaminarla al otorgar permisos de descarga, así como el derecho al lucro otorgando permisos de uso. El Estado es también el que aprueba los comités de gestión de agua comunitaria, que sí existen pero no cubren más del 5% de las comunidades del país.

El Idaan tiene un presupuesto raquítico para el tamaño de los desafíos que tiene, pero esto tampoco es casualidad. El gobierno panameño trató de privatizarla en la década del 90 junto con la avanzada neoliberal que sí privatizó los puertos, las

telecomunicaciones y la generación y distribución eléctrica, pero la población panameña rechazó la privatización del agua. En este episodio las redes del poder popular fueron más fuertes que el poder hegemónico.

Acto seguido el Idaan cambió su marco legal en 2001 a través de la Ley 77 del 28 de diciembre de ese año. Siguió siendo pública pero como una suerte de fachada, porque su forma de operar y la expansión de la tercerización de los servicios vía licitaciones bien pueden calificarse como una privatización disfrazada. Se modificó la estructura de la directiva de la Comisión de Aguas cuya composición en su mayoría eran funcionarios técnicos del gobierno. Esta estructura directiva se reemplazó por una con representación mayoritaria de gremios empresariales, que como explicamos en el primer capítulo, trabajaron coordinadamente para acaparar los espacios de influencia en las instituciones claves relativas al Canal. Como resultado de este nuevo marco legal que se publicitó como “la modernización del Idaan”, los intereses privados quedaron garantizados con la composición de la junta directiva de la entidad (4 de 7 miembros son del sector empresarial) y el Estado siguió con su facultad monopólica de seguir otorgando las concesiones y “estructurar todo lo relacionado con el uso e instalación de sus facilidades, los servicios de agua, alcantarillado sanitario u otros servicios prestados o suministrados por la entidad en el territorio nacional” (PA 2001, art. 4)

No obstante, la ley de 2001 mantuvo que el “uso del agua destinada para el consumo humano prevalecerá sobre cualquier otro” eliminando del debate el conflicto inminente del agua para el tránsito vs agua para consumo humano. Por este motivo la misma ley exoneró inmediatamente al Idaan de cualquier pago por el uso de agua cruda destinada al consumo humano en todo el territorio nacional, con la única excepción del agua proveniente de la cuenca del Canal. Aquí se reafirma la fragmentación artificial del agua en Panamá, ya no solo por su fin de uso sino por su cuenca de origen, que a su vez está fraccionada, como plantea Castro (2006), no por límites naturales sino artificiales, en este caso los del radio de dominio funcional a la hegemonía del Canal y al capitalismo mundial que se sirve de las aguas panameñas para el movimiento de la carga mundial.

Por otro lado, en 2007 el gobierno emitió el Decreto no. 84 por el cual aprobó una “Política Nacional de recursos hídricos, sus principios, objetivos y líneas de acción”. Este documento plantea algunas visiones contradictorias sobre el agua, ya que al tiempo que dice que “el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”, unas líneas más abajo dice que ésta

“tiene un valor económico en todos sus diversos usos” y que “debería reconocérsele como un bien económico”. El Idaan encarna una pieza del gobierno en el aparato hegemónico en la cual se libra permanentemente la lucha ideológica del agua tanto en el terreno operativo como jurídico.

Como se dijo, el Idaan es una entidad raquílica en presupuesto de inversión, pero su funcionamiento garantiza agua por acueductos urbanos a casi 77% de la población del país. También tienen influencia en las políticas relativas al agua y su conservación los ministerios de Desarrollo Agropecuario y de Salud, la Autoridad de Servicios Públicos, la ACP, la Empresa de Transmisión Eléctrica, Conagua<sup>26</sup> y el Ministerio de Ambiente como garante –al menos en la ley– de la protección y conservación de la misma (Escalante 2009).

Con el agua declarada como *bien económico* en leyes y decretos, el poder de otorgar las concesiones para su uso se vuelve indispensable para las corporaciones y países extranjeros que ahora buscan el agua como antes buscaban el petróleo.

Recordando a Manduley –citado en el primer capítulo– el acceso de los grupos oligárquicos al gobierno es el que le garantiza exenciones –y también concesiones– con las que multiplican sus riquezas utilizando al Estado como brazo ejecutor, socializando las pérdidas y privatizando las ganancias.

En palabras de Jované (1977), con la forma jurídico-formal de la propiedad estatal cedida en contratos y concesiones conduce en esencia a relaciones de producción que constituyen “una verdadera propiedad privada”.

En consecuencia, el agua a ser usufructuada con *permiso* del Estado, tanto para venderla como para contaminarla para luego venderla embotellada, y en un contexto mundial donde sube cada vez más tanto su valor de uso como su valor de cambio, para usar las categorías que analizó Jované (1977), sumado a una debilitada organización social y comunitaria, las cuencas panameñas, especialmente las adyacentes al Canal, se convierten en tierra fértil para un conflicto permanente por el control del agua.

Surgen entonces todos los conflictos que describe Shiva en su *Guerra de las aguas* (2016): escasez, estrés hídrico, expropiación, desvalorización del ciclo del agua que empieza a ver el agua dulce que regresa al mar como agua perdida, sequías,

---

<sup>26</sup> Conagua es una oficina adscrita a la Presidencia que se encarga de proyectos de infraestructura de acueductos y saneamiento. En la práctica, garantiza la influencia directa del Ejecutivo en la selección de contratistas y el armado de proyectos, ya que en el Idaan los proyectos deben ser aprobados por la Junta Directiva, cuya mayoría tiene el sector empresarial, a pesar de ser una entidad pública que funciona 100% con presupuesto estatal.

contaminación de afluentes para exponer venta de agua embotellada, inundación de poblados para la construcción indiscriminada de represas, salinización del agua dulce – como está ocurriendo en los lagos del Canal– , desplazamientos, inundaciones, minería, enclaves y más.

## 2. Escasez en la abundancia

En Panamá hay 500 ríos distribuidos en 52 cuencas a lo largo de 72,000km<sup>2</sup>: esto se traduce en que hay un río o quebrada cada 3.7 km, en contraste con Francia, por ejemplo, que es siete veces más grande y solo gestiona ocho cuencas (Zárate 2017). Para poner en perspectiva el caudal de agua dulce que hizo a los estadounidenses descartar el canal a nivel del mar, en palabras de Heckadon et al. (1986, 9) “lo excepcional del Canal no es la franja de tierra que atraviesa sino la cuenca que lo suple”.

La idea original de los franceses era hacer un Canal a nivel del mar<sup>27</sup>, pero los estadounidenses terminaron concretando un canal de esclusas modificando el caudal del Río Chagres para que desembocara en ambas vertientes, y creando a partir de éste tres lagos artificiales (Gatún, Alhajuela y Miraflores) y tres represas (Madden, Gatún y Miraflores). Estos lagos tienen una doble función: proveer de agua al Canal para el tránsito de los barcos y también proveer el agua cruda para el consumo de la mitad de la población de Panamá –unas dos millones de personas– que viven en las provincias de Colón, Panamá y Panamá Oeste, que bordean el Canal. Así nació el único canal del mundo que conecta dos océanos a través de un lago de agua dulce que se alimenta de varios ríos, lago que además –por el diseño de ingeniería original y la organización política como enclave – da de beber al 50% de los panameños y panameñas.

El Canal tiene actualmente 5 esclusas,<sup>28</sup> tres en la entrada del Pacífico y dos en la del Atlántico. Como el lago Gatún –que mide 423km<sup>2</sup>– está a 26 m sobre el nivel del mar, las esclusas funcionan como elevadores que suben el buque al nivel del lago, para

---

<sup>27</sup> Los franceses no pudieron completar el canal a nivel por los deslaves, entre otras cosas. De acuerdo al General de Brigada estadounidense, Henry Abbot (1905) un canal a nivel hubiese costado en 1903 unos 240 millones de dólares (4 veces más), también hubiese requerido la construcción de al menos dos esclusas para controlar las mareas del Pacífico y su construcción hubiese demorado 20 años.

<sup>28</sup> El Canal tiene 5 esclusas en total: las esclusas de Pedro Miguel y Miraflores que están en el Pacífico hacen juego con la de Gatún que está en el Atlántico para tránsitos de buques Panamax, y las esclusas de Cocolí en el Pacífico y Aguaclara en el Atlántico que componen el tercer juego de esclusas para el tránsito de buques post-Panamax (el Canal ampliado).

luego navegar por él unos 80 km de un extremo al otro, en donde vuelven a ser descendidos al nivel del mar en las esclusas correspondientes.

El agua que utiliza el Canal proviene de los tres lagos citados previamente, que a su vez se alimentan tanto de las lluvias como de los ríos Chagres en el Atlántico, y Río Grande en el Pacífico, que a su vez se alimentan de otros ríos como el Pequení, Ciri Grande, Boquerón, Trinidad, Gatún, Chilibre, Gatuncillo, Las Cascadas, La Puente, Caño Quebrado, Mandinga, entre otros. Todas estas fuentes de agua conforman la cuenca canalera, que está delimitada artificialmente –no siempre en coherencia natural o social– en 343,421 hectáreas. Zárata (2016) describe al Canal de Panamá como una “obra de ingeniería que administra por gravedad las aguas de dos cuencas para cruzar barcos de un océano a otro”. (ACP 2011; Heckadon et al. 1986, 1999; Zárata 2016).

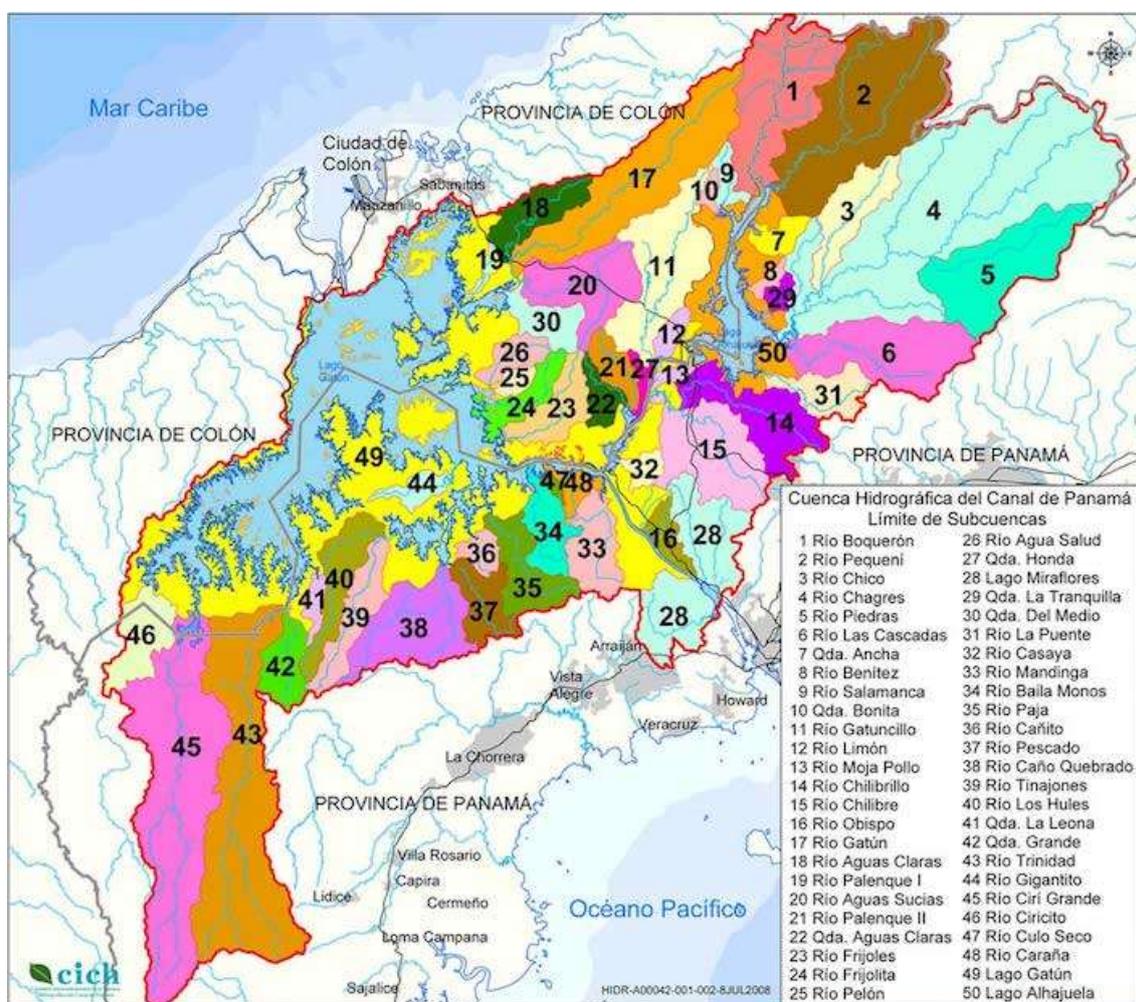


Figura 2. Cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y los 50 ríos que la alimentan. ACP.

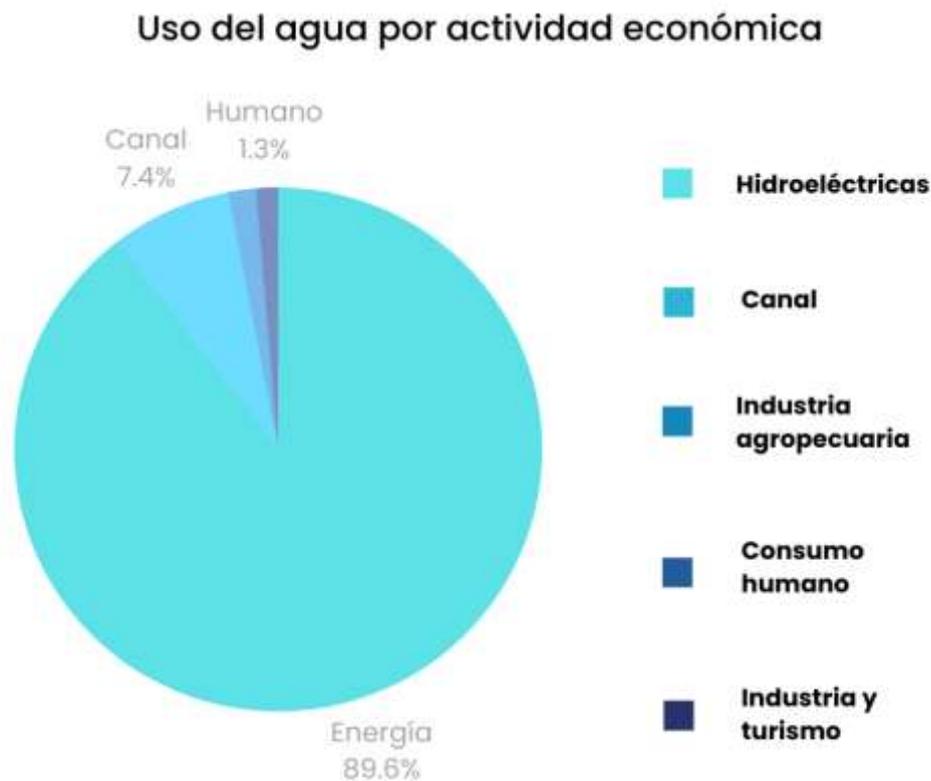
La explicación de la gravedad es esencial para la rentabilidad del Canal, ya que le ahorra gastos de bombeo o transferencia de agua por tuberías, por ejemplo. Por ser un país que tiene montañas fragosas con llanuras de tierras altas en medio y llanuras costeras con colinas y un amplio corredor de montañas que atraviesa el país a lo largo y que se traduce en una frontera natural entre las vertientes del Pacífico y el Caribe (IISD 2020). Los ríos cortos y rápidos están al norte, mientras que los más lentos y caudalosos están al sur. En consecuencia, las hidroeléctricas están al norte, al igual que las comarcas indígenas, que están en constante resistencia ante cada nuevo intento de concesionar una nueva hidroeléctrica. En cambio al sur los suelos son más aptos para la agricultura y ganadería (Castro 2006).

Para tener una idea del potencial hídrico en Panamá, la disponibilidad de agua dulce es de 119,500,000,000 m<sup>3</sup> al año.<sup>29</sup> De este potencial, hoy se utiliza menos del 30%, y se calcula que solo para el 2050 se utilizaría el 50% del potencial hídrico. Paradójicamente, la mayor cantidad de agua dulce, un 89.6%, la utilizan las hidroeléctricas para generación, mientras que el Canal utiliza el 7.4% de ese potencial. Por otro lado, se destina al uso agropecuario solo el 1.7% y 1.3% para el consumo humano. El resto se divide en la producción industrial, turismo y belleza escénica. (CONAGUA 2016). A este uso hay que sumar el de la mina de cobre, que todavía no ha sido contabilizado por el gobierno, aunque según la misma empresa,<sup>30</sup> Cobre Panamá – subsidiaria de la canadiense First Quantum– usó el 0.003% del agua dulce *disponible* mientras operó hasta noviembre de 2023 en el país.

---

<sup>29</sup> Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015, tomando la diferencia entre precipitación promedio anual y la evaporación real, a partir de los datos de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA)).

<sup>30</sup> Dato extraído de la página de la empresa que lleva una agresiva campaña publicitaria para confundir sobre el verdadero efecto negativo de la minería en Panamá.



Fuente: CONAGUA 2016 con base en datos del Censo 2010

Figura 3. Uso del agua por actividad económica. Elaboración propia con datos del Censo 2010 de la Contraloría General de la República de Panamá.

Como queda claro con lo anterior, en Panamá hay suficiente agua potable para abastecer a toda la población y al Canal por ahora. Incluso, si vamos de lo local a lo global, el PNUD (2016) dice que hay suficiente agua para abastecer a toda la población del mundo “pero se distribuye de manera desigual, se desperdicia, se contamina y se gestiona de forma insostenible”, concluye el organismo, quien califica el acceso al agua segura como un derecho humano.

En Panamá habría entonces tres veces más cantidad de agua dulce por persona. Sin embargo, hay escasez tanto para el consumo humano como para el Canal, aunque la Constitución panameña diga que el consumo humano prevalecerá sobre cualquier otro.

Como la mitad de la población del país se concentra en las provincias que bordean la franja canalera, lo que sumado a otros factores políticos, sociales y económicos, ha devenido en estrés hídrico en esa región. Por eso el país es calificado por las Naciones Unidas como un país con pobreza económica del agua, es decir, que a pesar de tener fuentes abundantes de agua, carece de infraestructuras, organización y políticas públicas que garanticen justicia hídrica para toda la población en condiciones de igualdad.

En palabras de Castro (2006, 49), el problema del agua es una red de pequeñas crisis que son parte de una crisis mayor: “Panamá es un país construido sobre el agua y enfrentado entre sí por ella”.

Interpretando a Castro, el enfrentamiento al que se refiere no es por la escasez de agua –porque ya se ha sustentado que hay abundancia material de la misma– sino por el control del agua, ya que recordando a Manduley (2013), a quien citamos en el primer capítulo, la dinámica oligárquica por el control del Estado panameño es para “privilegiar más que uno u otro espacio de acumulación, uno u otro espacio de enriquecimiento por la vía de las extracciones al Tesoro Nacional”.



Figura 4. Protesta por falta de agua en la periferia de la ciudad de Panamá, 2022. Tomado de redes sociales.

Así se convierte la abundancia de agua en escasez como describe Shiva (2016, 1-0), quien además explica cómo las actividades que sobre utilizan el potencial natural de los caudales como la agroindustria, la minería, las hidroeléctricas, represas –sin duda el tránsito de barcos– sumado a los procesos de contaminación de las fuentes de agua y los efectos del cambio climático, todo esto en un contexto capitalista que *extrae recursos* de la naturaleza, crea una situación de escasez que luego busca *resolver* ese mismo capitalismo privatizando el agua para venderla embotellada, o acaparando los afluentes

para megaproyectos, o en el caso de Panamá, desplazando a las comunidades para crear más embalses para el Canal o entregando los ríos para hidroeléctricas o minería.

El agua es un bien común, no un “bien económico” como se trata en la práctica en Panamá. Para democratizarla se requiere cooperación, soberanía y autogestión comunitaria, que son el preludio para la paz, de lo contrario, en condiciones de escasez –natural o artificial– se crea el caldo de cultivo para los conflictos (Shiva 2016).

Hoy podemos afirmar que pasar barcos de un océano a otro usando agua dulce no es sostenible ni por el diseño original que así lo estableció ni por el cambio climático que reduce cada año las fuentes de agua dulce. Ergo el conflicto actual, la *necesidad* creada por el capitalismo de acaparar más tierras adyacentes al Canal para asegurarse a través de ellas el control de los afluentes que están dentro y que le garantizan –por estructuras legales– el poder de decidir el uso del agua.

### 3. Agua para el tránsito

Si bien es la generación hidroeléctrica la que utiliza casi el 90% del agua dulce en Panamá, por la rapidez de los ríos del norte, algunas de ellas son de pasada, mientras que las de represa tienen que ceñirse al caudal de los ríos. Esto hace que el conflicto por el agua para generación eléctrica se circunscriba en la mayoría de las veces al desplazamiento de los grupos indígenas y campesinos que viven cerca de los ríos a los que las empresas le ponen el ojo. Esto ocurrió en la década del 70 cuando grupos indígenas Emberá fueron desplazados de la cuenca del río Bayano, al este de la capital panameña para construir una represa, nunca fueron indemnizados a pesar de que su caso llegó hasta las cortes internacionales.

El Canal, en cambio, a pesar de que utiliza el 7% de la disponibilidad de agua de todo el país, por su carácter inamovible –no puede moverse como la compañía hidroeléctrica a buscar el agua donde le sea más rentable– por lo que extrae cada vez más agua dulce de las mismas fuentes, que si antes no competían con el *uso para consumo humano*, ahora sí lo hace. Como se señaló antes, la mitad de las personas que viven en Panamá habitan las provincias límites del Canal y son abastecidas por los mismos lagos que usa el Canal para el tránsito de barcos. Por eso ahora sí han entrado en contradicción ambos usos de un mismo bien ecológico, que es el agua.

Por cada barco en tránsito el Canal utiliza entre 50 a 55 millones de galones de agua dulce proveniente de los lagos para inyectar agua en las compuertas de las

esclusas, además de otros millones de galones que terminan en el mar por el lavado de las compuertas, que cada vez que se abren tienen algún nivel de contacto con agua salada.

Además del agua dulce que utiliza el Canal para el llenado de las compuertas y la limpieza de las mismas, hace descargas preventivas, generación hidroeléctrica y potabiliza agua cruda para consumo humano. Esto se traduce en un uso de 5,508,000,000 m<sup>3</sup> al año aproximadamente (Zárate 2016).

Si “lo excepcional del Canal no es la franja de tierra que atraviesa, sino la cuenca que lo suple” (Heckadon et al. 1986, 9), igual de importante y excepcional es el régimen de lluvias del que dependen los lagos artificiales para llenarse. Esto quedó consignado ampliamente en un estudio encargado por el gobierno panameño trece años antes de la reversión del Canal.

Para ese momento, en 1986, –tres años antes de la invasión estadounidense a Panamá– ya existía una conciencia de que ni la precipitación, ni la población ni el uso de suelo eran los mismos que cuando se inauguró el Canal, y hoy ni siquiera son comparables al año en que revirtió la obra al gobierno panameño en 1999. La disponibilidad de agua dulce para el cruce de barcos cada vez más grandes y de mayor calado era un problema inminente del que se supo desde su construcción, por eso el gobierno estadounidense pensó en hacer un segundo canal paralelo al actual, pero a nivel del mar –sin esclusas que llenar con agua dulce–, algo contenido en la propuesta de los Tratados 3 en 1 de 1967 mencionados en el primer capítulo.

El estudio del Heckadon et al (1986, 11-5) fue encargado en 1985 por el entonces ministro de Planificación y Política Económica de Panamá, Ricaurte Vásquez, el mismo que unos años después fuera miembro y presidente de la junta directiva del Canal al momento de proponer su ampliación, y que desde el 2019 es administrador de la vía acuática por siete años. El estudio se encargó para “ahondar en la vital importancia de la cuenca y su creciente deterioro”, ya que existía un diagnóstico de “tres décadas de desarrollo desordenado dentro de la cuenca que la está destruyendo, lo que representa una seria amenaza al país”.

El diagnóstico trazó el siguiente escenario: limitaciones físicas de una “cuenca que con facilidad se degrada” por las lluvias, tierra quebrada, cerros con grandes pendientes, suelos de baja fertilidad y susceptibles a la erosión, sedimentación de los lagos –en 49 años el Lago Alahuella perdió 5% de su capacidad de embalse– , contaminación de las aguas, destrucción de bosques –la cuenca perdió 60% de cobertura

boscosa en solo 30 años—<sup>31</sup> y una serie de actividades económicas que se desarrollaban a lo largo de la cuenca pero que eran incompatibles con la misma, como la ganadería extensiva, la quema de herbazales para pastoreo, la construcción, la industrialización desregulada que vertía desechos sin tratar a quebradas y ríos que fluyen a los lagos y la urbanización (Heckadon et al. 1986).

La agricultura de subsistencia en la cuenca de un Canal que genera millones de dólares es una contradicción que sigue existiendo. Castro (2007, 179) habla de un “uso mutuamente excluyente” que quieren hacer los distintos grupos humanos de una misma cuenca, lo que produce “contradicciones que derivan en un problema esencialmente político”, y termina citando a Axel Dourojeanni para subrayar que “la gestión de las cuencas en que se relacionan entre sí los humanos y el agua es, ante todo, una gestión de conflictos” .

Si bien el estudio de 1986 no recomendó nuevos embalses en ese entonces, sí vaticinó un aumento de la demanda de agua para uso del Canal y por el aumento del crecimiento de la población.

Con base en el marco legal que acuercó la transferencia del Canal por parte de los estadounidenses a la ACP, desarrollado en el primer capítulo de esta tesis, la institución entonces formada para administrar el Canal se garantizó la prerrogativa de expandir el territorio bajo su control, incluyendo la cuenca, en aras de “asegurar la disponibilidad de agua para la operación –presente y futura– del Canal”. Así, se concibió el plan de uso de suelo de la Cuenca del Canal de Panamá que se materializó en la Ley 21 de 1997, para garantizar la disponibilidad de agua a través del control del uso de la tierra (Castro 2007, 74).

Antes de la reversión, ya Estados Unidos había entregado a sus sucesores numerosos estudios que recomendaban la búsqueda de nuevas fuentes de agua. Un nuevo estudio encargado a Heckadon et al., titulado *Monitoreo de la Cuenca del Canal de Panamá* y dado a conocer meses antes de la reversión en 1999, dio seguimiento a sus hallazgos de 1986, reiterando el agravamiento de los niveles de erosión de los suelos, contaminación de las aguas de la cuenca canalera, la creciente industrialización y

---

<sup>31</sup> En 1952, el 80% de la cuenca canalera estaba cubierta de bosque, mientras que en 1986 solo el 20% lo estuvo, de acuerdo a Heckadon et al (1986). La deforestación era tan grave, que los autores concluyeron que de no tomarse medidas correctivas, “para el año 2000 la cuenca estaría totalmente deforestada y la vida útil del Canal se reduciría a menos de 25 años. Esto se subsanó cuando el gobierno creó dos áreas protegidas por ley, el Parque Nacional Alto Chagres y el Parque Nacional Soberanía, que protegieron las 55,000 hectáreas de bosque primario que quedaban en 1986 en la cuenca del Canal. Para 1999, la cobertura boscosa llegó al 47%, es decir, que se recuperó casi un 30% en menos de 15 años.

urbanización desordenada y la necesidad de educación ambiental y mayor vigilancia en la cuenca, entre otras cosas.

Pero la conclusión medular de ese estudio puede resumirse en tres aristas: la primera es que “el aumento de la demanda de agua para el uso del Canal y la región metropolitana causaría a corto plazo que la cuenca llegue a su tope de producción de agua y requiera embalses adicionales”; la segunda era que cualquier solución a la coyuntura planteada debía “tomar en cuenta las necesidades de las comunidades para que ellas sean actores centrales de su desarrollo” (Heckadon et al. 1999, 105); y la tercera conclusión fue que había que cambiar la filosofía conservacionista de las áreas protegidas y su consecuente prohibición del uso de la tierra por esquemas de uso o protección de recursos con base en características, potenciales y limitaciones, para salir del espiral de conflictos que estaba provocando esta exclusión en las comunidades (186).

Plasmada así por primera vez en un estudio oficial desde el gobierno la *necesidad de crear nuevos embalses* en las conclusiones del estudio de 1999 arriba citado, la ACP llevó un proyecto de ley que ampliaba la cuenca canalera –medida en hectáreas pero incluyendo todos los cuerpos de agua dentro de ese territorio– directamente a los diputados en la Asamblea Nacional, quienes lo aprobaron apelando al mantra desarrollista de *crecer o perecer*. Se trató de la Ley 44 de 1999.

Con esta ley se creó la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá, con la que se transfirió al dominio de la ACP el territorio que va desde la cuenca del Río Indio a la del Río Coclé del Norte y de todo un segmento costero al Atlántico, adicionalmente, porción de tierra que no estaba directamente asociada a la necesidad de la expansión del Canal, lo que produjo suspicacia entre los habitantes de ese territorio, que hubiese sido inundado para crear los lagos que demandaba cualquier posible ampliación. La cuenca oriental u *original* era de 339,639 hectáreas. La cuenca occidental le añadiría 213,112 hectáreas a la cuenca canalera para que tuviese 552,751 hectáreas (Zarate 2003; Castro 2007).



Figura 5. Localización de la Cuenca del Río Indio. ACP.

Para profundizar en este episodio, cabe anotar que la Ley 44 fue promulgada en la Gaceta oficial el día 31 de agosto de 1999, el último día del mandato del presidente Ernesto Pérez Balladares y sin consulta previa con las comunidades, las cuales se enteraron de la cuenca ya cuando la ley estaba hecha. Héctor Endara Hill, comunicador que trabajaba en ese entonces con la Pastoral Social Cáritas, en entrevista para esta tesis, contó el momento en que los directivos de la ACP le presentaron el plan a la Iglesia:

en la reunión en la cual Alberto Alemán Zubieta (administrador del Canal entre 1996 y 2012) extendió un mapa definiendo los lagos y las represas (que querían hacer) y empezó a explicar. Fue en una Conferencia Episcopal, nunca se me olvida la camisa manga larga de hilo fino (que tenía el administrador) con sus iniciales bordadas (AAZ). Extendió un mapa que definía los tres lagos y las represas de esos lagos. Y monseñor (José María) Ariz le dijo: espérate que aquí hay comunidades, y él le dijo “no, aquí habían comunidades”, y luego Monseñor le dijo “pero si yo estuve allí la semana pasada y (según el mapa) esas comunidades quedarían inundadas. (Endara Hill 2023, entrevista telefónica)

El testimonio de Endara es cónsono con el de Francisco Hernández, Presidente del Comité Central de Río Indio y Saturnino Rodríguez, presidente del Comité contra la inundación, quienes dijeron en una entrevista televisiva en SerTV el 13 de marzo del 2000 que las empresas ya estaban haciendo mediciones para los tres embalses en Río Indio, Caño Sucio y Coclé del Norte, y que ellos se oponían a los embalses porque afectarían directa o indirectamente a unas 100 mil personas. En dicha entrevista también se quejaron de que la aprobación de la ley 44 fue “apresurada e inconsulta”, que se promulgó el último día de gobierno y que ellos se enteraron cuando ya era ley.

En contraste, los directivos del Canal minimizaron la narrativa del conflicto insinuando que las comunidades habían *malinterpretado* los mapas que les mostraron los ingenieros y geógrafos, que lo mostrado en los mapas era lagos *hipotéticos* y no inminentes, achacando el conflicto al “entusiasmo científico, acompañado de cierta ingenuidad política” de los ingenieros y geógrafos que:

Llevaron sus mapas a todo color, llenos de lagos posibles e imaginarios como alternativas potenciales a las fuentes de agua actuales del Canal. Mostraron sus mapas a los moradores quienes interpretaron los mapas como planes de acción inminente del Canal, en los cuales aparecían sus fincas anegadas por lagos, sin propuestas de traslado de la población, indemnizaciones, ni nada. Como resultado de este ‘trabajo de campo naïve’ y políticamente ingenuo, por parte de los ingenieros y geógrafos del Canal, los campesinos de la Cuenca se asustaron porque interpretaron los proyectos como programa de acción inmediata; lo hipotético como real y, en consecuencia, anticiparon la pérdida inevitable de sus fincas. (Míguez 2003, entrevistado por Porras 2007)

Los comités en representación de las comunidades pidieron la derogación de la Ley 44, y que, de hacerse, se hiciera una cuenca de Occidente que manejaran los campesinos y fuesen ellos quienes se encargaran de la reserva hídrica. “Ya hay anuencia entre campesinos que el valor del agua aumentará y que la demanda del Canal también aumentará, y que en ese caso todo el país se tendría que poner al servicio del Canal, siendo todo lo contrario a lo que pregonan el Canal, que es un Canal al servicio del país”. (Ceaspa 2000).

Según Hughes (2002) y CEASPA (2000), los embalses afectarían a más de 100,000 personas que vivían en ese entonces en más de 400 comunidades dentro del área referida, causándoles un impacto económico de entre 446 y 505 millones de dólares, además de pérdidas incuantificables en torno a la biodiversidad, ruptura de ecosistemas, extinción de especies, sitios arqueológicos y cementerios que quedarían bajo el agua.

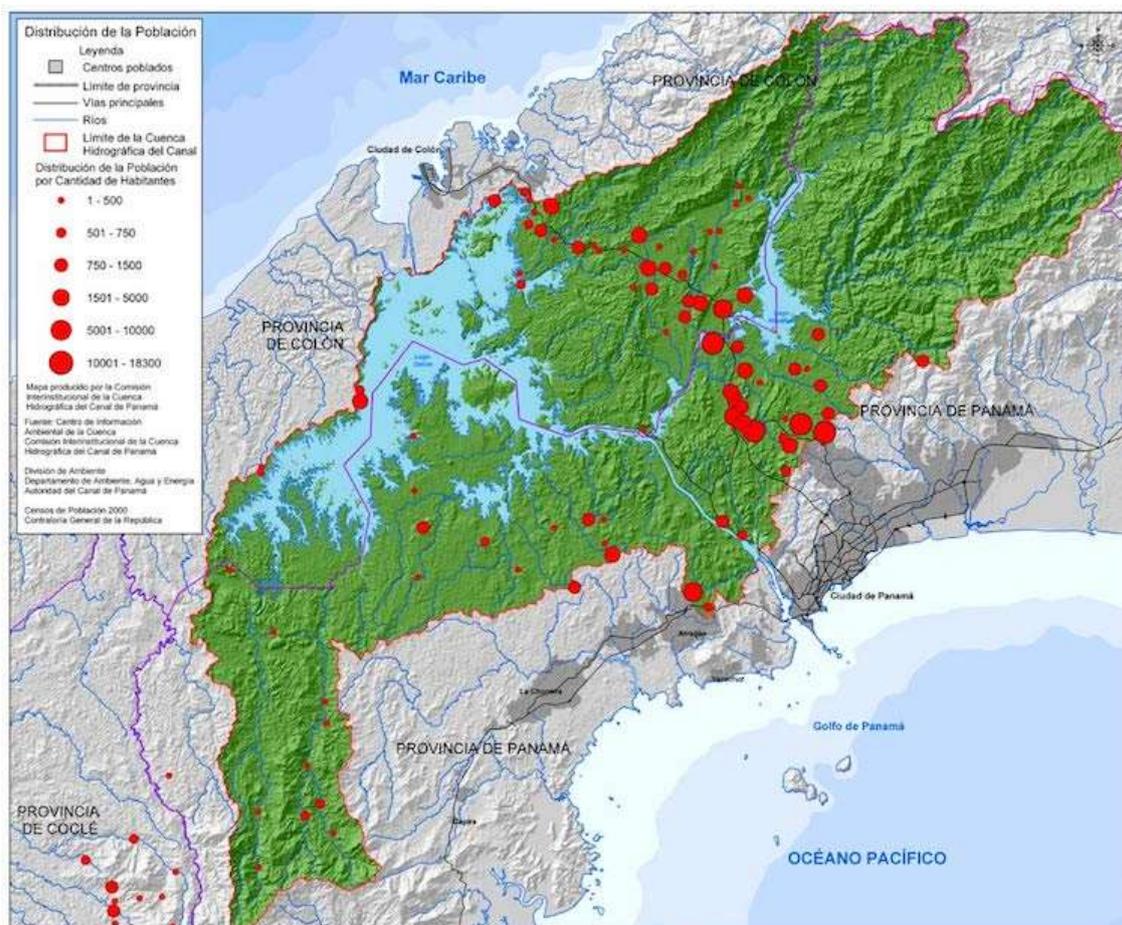


Figura 6. Distribución de la población en la cuenca del Canal. ACP. 2000.

Estas comunidades constituyeron un colectivo llamado "Gran Asamblea General de Campesinos contra la inundación" para oponerse a los embalses y a los reasentamientos voluntarios. Las consignas de los grupos que rechazaron los embalses las resumió así Brown en Ceaspa (2000): ausencia de participación ciudadana, un economicismo simplista, las autoridades del Canal se manejan a espaldas de la realidad nacional, la demanda de agua metropolitana no va a ser resuelta por la ACP y que "lo que busca la ACP es hacer de la cuenca un régimen artificial".

También en Ceaspa (2000), el análisis del conflicto que hizo el sociólogo Raúl Leis ilustra perfectamente el nudo gordiano que persiste hasta nuestros días:

Al haber promulgado la Ley 44 el último día de gobierno de Ernesto Perez Balladares, el 31 de agosto de 1999, *pecado original* que generó sospecha de diversos sectores de la sociedad civil (Iglesias, campesinos, ONG's derechos humanos) de que amparados por la delimitación de la ACP procedería con la misma metodología de la no consulta y participación real de los afectados. Un macroproyecto como el de la *otra* cuenca no puede ser impuesto, pues afectará profundamente la vida de decenas de miles de personas, campesinas que viven excluidas de las *virtudes* del transitismo y el centralismo que nunca ha llegado a sus vidas. Es más, deben examinarse alternativas

diversas para conciliar las necesidades del Canal y de la región metropolitana con las realidades y aspiraciones campesinas. (Leis 2000, 74, énfasis añadidos)

Luego de dos años de la promulgación de la Ley 44, el Canal se abocó desde 2001 a incluir entonces a la población en el manejo de la cuenca, algo que nunca antes se había explorado, o que bien nunca fue necesario por el control de la fuerza que ejercía el gobierno militar, estadounidense primero y panameño después. Después de la invasión de 1989, Panamá eliminó el ejército y bajó los decibeles de la represión con el nuevo régimen democrático representativo que inauguró el presidente Guillermo Endara en 1990, pero nunca se tejió una gobernanza diferente con las comunidades, que seguían siendo sometidas por el aparato hegemónico.

El *pecado original* (Leis 2000) de la ACP, le “viene costando una inversión cuantiosa a la ACP en concepto de contratación de sociólogos, trabajadores sociales, relacionistas públicos y comunicadores”, en palabras de un alto directivo de la ACP arriba citado (Míguez 2003, citado en Porras 2007). La incorporación de la comunidad no era algo de lo que se tuvo que preocupar la *técnica y apolítica* administración canalera hasta ese entonces. Pero el conflicto social por la cuenca los llevó a cambiar la estrategia: contrataron a personas para *trabajar con la comunidad*.

Este evento sirve de ilustración a la tesis de Foucault sobre la existencia de varios poderes y no de uno solo, entendiendo *poderes* con la concepción del filósofo francés como formas de dominación y sujeción que operan local y regionalmente, que poseen su propia dinámica de funcionamiento, procedimiento y técnica, que son heterogéneas, que están localizadas en sus espacios-tiempos históricos y geográficos y que, además, están entrelazadas en redes (Foucault 2014). Podemos decir que la ACP entendió esto con la resistencia de las comunidades a los embalses y trazó otra *estrategia*, ahora *trabajando* con ellas, ajustando la estrategia para mantener la hegemonía.

Trabajar con las comunidades era algo nuevo para la ACP. Para esta tesis se buscó el testimonio de Amalia Sanjur, una socióloga que participó en el estudio de la cuenca de 1999 y que después trabajó con las comunidades desde la ACP entre 2001 y 2012, quien admitió que aceptó el trabajo “con muchas contradicciones internas”. Actualmente sigue vinculada con las fuerzas vivas de la cuenca. Sobre su acercamiento en 2001 con las comunidades tras la promulgación de la Ley 44, planteó:

Cuando yo entro al Canal, ya estaba el lío armado porque la cuenca del canal como región había estado siempre bajo manos panameñas, [pero] siempre estuvo de espaldas

al enclave, y los panameños nunca tuvimos una comprensión de su manejo. La expansión de la cuenca se hace de manera tonta [...] los ingenieros del canal están acostumbrados a decir cómo se hacían las cosas y listo, ellos se fueron a la Asamblea a presentar los escenarios de opciones de agua que podían darse y los espejos de agua. Allí todo el mundo se empezó a ver bajo los espejos de agua y pensaron “nos van a ahogar” y los ingenieros pensaron que eso no iba a tener repercusión en la población. Nosotros hicimos un mapa para ver cuántos poblados iban a quedar bajo el agua y ellos no lo habían hecho. Los temas de comunidad no existían en el Canal, había relaciones con la comunidad pero fiestas de navidad, donaciones, pero no había relación de cogestión de agua con las comunidades. Es más, había comunidades que ni sabían que estaban viviendo dentro de la cuenca del Canal, su realidad era totalmente ajena al canal. En 2001 se crea el equipo de relaciones con la comunidad pero ya sobre la base de una bomba que ya había explotado (Sanjur 2023, entrevista personal).

Aquí resulta medular anotar que tanto los estudios de Heckadon et al. (1986 y 1999), como el de Ceaspa (2000), Hughes (2001), Castro (2007), Zárata (2003), entre otros y los testimonios de Endara y Sanjur obtenidos por entrevista, coinciden en que la ampliación de la cuenca o cualquier plan sobre la gestión y la búsqueda de nuevas fuentes de agua debió –y debe– hacerse con la participación de todos y todas en Panamá, que debe ser multidisciplinario, multinivel, integral y que no puede ser –como dice Sanjur– “un tema solo para iluminados al respecto”.

Seis años después de su promulgación y tras intensas luchas, la Ley 44 de 1999 fue suspendida en el 2006 por el proceso de resistencia campesina a la construcción de los embalses en Río Indio, acción que sin duda podemos calificar como un contragolpe a la hegemonía de la administración canalera postreversión, que hasta ese entonces había sacado exitosamente la participación popular de toda su ecuación. Si bien la organización de dichas comunidades fue debilitada por los gobiernos posteriores y por el Canal: Monseñor Ariz fue removido, Cáritas fue reubicada y los dirigentes fueron neutralizados, parte de la resistencia todavía permanece. Luego surgieron otras organizaciones como la Coordinadora Campesina por la Vida, la Red Nacional en Defensa del Agua, Campesinos Unidos, entre otras que siguen luchando en conjunto por la defensa del territorio y las cuencas de Río Indio y Coclé del Norte.

Casi 25 años después de ese episodio, mientras se escribían estas líneas, el gobierno panameño quería entregar la cuenca aguas arriba del río Coclé del Norte a la minera canadiense First Quantum para la extracción de cobre, oro y molibdeno. La concesión minera –de aprobarse– le permitiría a la empresa desviar el cauce del río y construir *a través de empresas asociadas o contratistas* embalses, tubos, hidroeléctricas y toda una gama de proyectos de infraestructura para el agua, dejando a todas las comunidades aguas abajo con acceso controlado y mediado a las fuentes de agua.

Finalmente, a fines de 2023, la minera canadiense se quedó sin contrato y sus operaciones fueron interrumpidas, pero la amenaza de su reactivación sigue latente, al igual que la amenaza de inundar los poblados y construir los tres embalses que quiere hacer el Canal desde 1999.

#### **4. Absolutismo transitista: ampliación del canal sin más fuentes de agua**

Aun así, sin la solución a la demanda de mayores volúmenes de agua que requeriría cualquier ampliación, la administración del Canal continuó con el proyecto de las nuevas esclusas para pasar barcos más grandes. Poco después de la derogación de la Ley 44, la ACP presentó al gobierno panameño el proyecto de ampliación en abril de 2006, impulsó una Ley especial de contrataciones para la ampliación en julio del mismo año y en octubre se hizo el referendo. El sólo hecho de llevar el *proyecto* a consulta y no el contrato de la obra como tal, permite dimensionar el poder de los grupos dominantes que administran el Canal desde antes de su reversión, hecho analizado en el primer capítulo.

El proyecto de ampliación consistió en la construcción de un nuevo juego de esclusas más anchas, más largas y más profundas que las anteriores. A través de ellas pasarían buques neopanamax, es decir, que la capacidad de carga de un barco pasó de 5,000TEU a 14,000TEU. El costo estimado propuesto fue de 5,250 millones de dólares –denunciado por subestimación– y en relación a la demanda de agua, se construirían unas tinas inmensas en paralelo a las esclusas que reciclarían el 60% del agua utilizada.

Hubo oposición al proyecto de ampliación desde antes de ser presentado. Uno de ellos fue de un propio ex administrador canalero quien abordó el dilema del agua. Fernando Manfredo<sup>32</sup> (2006) planteó que la ACP no había considerado utilizar originalmente las tinas adyacentes a las cámaras de las esclusas que terminó construyendo tras descartar temporalmente los tres embalses que tenía planeado hacer la ACP en Río Indio y Coclé del Norte. Este sistema de tinas de reutilización, de acuerdo a Manfredo, tiene el riesgo de introducción de agua salada al Lago Gatún, que –reiterando– es la fuente de agua cruda para consumo humano de la mitad de la

---

<sup>32</sup> Manfredo formó parte del denominado Grupo Illueca, que en coautoría con el expresidente panameño Jorge Illueca, su hijo, el abogado Enrique Illueca, el economista Julio Manduley y Jorge Richa, redactaron dos Infomes al País cuestionando técnicamente los supuestos financieros, comerciales y técnicos que dio la ACP y sustentando la inviabilidad y no conveniencia de la ampliación.

población del país, afirmación que hizo citando un estudio del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos y WL Delf Hydraulics, quienes recomendaron costosas medidas de mitigación.

Por otro lado, siguiendo a Manfredo (2006) los riesgos de salinización del Lago Gatún “han sido tratados de manera soslayada, por lo que la ACP debe ser amplia y clara en cuanto a los estudios de impacto ambiental y divulgar en idioma del pueblo los resultados de los estudios y los controles en caso de imprevistos en esta materia”.

La gran pregunta que salta a la vista es ¿cómo pudo ampliarse el Canal en estas condiciones? Era como comprar un auto que no tuviera tanque de combustible. ¿Por qué alguien haría eso? En este sentido, Yao (2006), Hughes (2007) y el mismo Manfredo ((2006) dicen que el plan de los poderes que ya habían decidido la ampliación antes del referendo, estaba en marcha. Explican que en los seis años previos al referendo, la ACP compró equipos que sumaron 1.5 veces más el valor de los recibidos en 1999 e iniciaron dragados del cauce encubiertos con eufemismos como *mantenimiento* o *mejoras*, además de la retención de reservas económicas para la ampliación antes de su aprobación por parte de los panameños y panameñas, lo que evidenció un ocultamiento de costo del proyecto dentro del presupuesto operativo regular del canal. Esto a su vez se tradujo en una subestimación del costo del proyecto y en una sobredimensión de los ingresos potenciales, de los peajes que estarían dispuestas a pagar las navieras y de los empleos que generaría la obra en su fase de construcción y puesta en marcha.

A nivel macro, resulta útil la teoría del determinismo tecnológico de Winner (1977) para entender por qué se amplió el Canal sin tener las fuentes de agua que suplieran los nuevos tránsitos. El autor explica en *Autonomous Technology* que la tecnología toma vida propia, se convierte en autónoma al punto que se sale del control de la voluntad humana, dejando de responder a los deseos y la razón de los seres humanos. Empieza entonces a autogobernarse, pariendo cursos, velocidades y destinos propios.

El Canal, puesto en el contexto tecnológico, fue el epítome de la ingeniería en el Siglo XX. Su *destino* no puede ser debatido ya por la sociedad panameña porque la lógica transitista de Panamá tiene vida propia y –como se concluyó en el capítulo anterior– esa dinámica tiene muy poco de democrática. El determinismo tecnológico impulsado por el afán de lucro en un país en que el agua en la práctica es considerada un *bien económico*, la oligarquía canalera ve en la constante ampliación un negocio ilimitado.

En ese contexto, la campaña para que ganara el sí en el referendo por la ampliación involucró a toda la maquinaria del Estado en consenso con los sectores empresariales que representan a los poderes dominantes.

Diarios de la época revisados para esta tesis dan cuenta de la exaltación de la posición pro-ampliación ya sea como noticias, en foros o citando declaraciones de los directivos del Canal. La narrativa pro-ampliación se sustentó en varias premisas, una de ellas fue el incremento de aportes del Canal al Estado, algo que era esperado porque recién el país empezó a recibir los peajes en el año 2000. Aunque el aumento de la carga era leve de año en año, para el administrador de la ACP, Alemán Zubieta, “el incremento en el transporte de carga es indicativo de la necesidad de ampliar la vía para responder a la demanda del comercio internacional” (*La Prensa* 2006).

Otra premisa en la narrativa pro-ampliación fue el miedo a perder el monopolio de la ruta en Centroamérica: “Si la decisión del pueblo panameño es negativa en el referéndum del 22 de octubre, obligaría a los usuarios a buscar alternativas distintas del Canal de Panamá”, o la re-emergencia de “propuestas rivales de construir un canal seco por México, Centroamérica o Colombia” que advirtió el vicescanciller panameño Ricardo Durán en *La Prensa* (2006). Incluso la Presidencia emitió un comunicado informando de una *reunión cancelada* a la que fue invitado por Nicaragua el presidente de Panamá, junto con otros presidente de Centroamérica para que el primero informara de “avances que mi gobierno ha logrado en el impulso del establecimiento de un canal interoceánico en Nicaragua”, reunión que supuestamente se canceló “porque no todos los presidentes podían asistir” (*La Prensa* 2006). Sin duda los presidentes acumulan muchas reuniones canceladas a lo largo de sus gestiones, pero éstas no llegan a ser noticia, a menos que la noticia a comunicar no hubiese sido la reunión sino el tema del que supuestamente hablarían.

En línea con la sobredimensión de los ingresos como probatorios de la “necesidad de ampliar o quedar obsoleto”, se extendió la idea del nacionalismo, polarizando la discusión con una falsa dualidad entre nacionalistas –los que querían la ampliación– y poniendo expresamente la etiqueta de *anti-nacionalista* a quienes la cuestionaban o se oponían. Carlos Cordero, abogado, sobre la ampliación dijo en una reunión política que la ampliación “trasciende la barrera de los partidos políticos y se ubica en la esfera de asunto de Estado” (*La Prensa* 2006). La *planeada estrategia* de la ACP para “desalentar a las personas a leer los estudios” se sostuvo utilizando toda la maquinaria comunicativa, infoplazas y más de 60 funcionarios dedicados

exclusivamente a propagar información para promover el voto a favor del sí en el referéndum (Manfredo 2006).

En el referendo para la ampliación ganó el *sí* con el 76% de los votos. En retrospectiva, esa todavía no era la época de las redes sociales, y los medios de comunicación todavía monopolizaban el espectro completo de la opinión pública. Su alineación a la narrativa dominante abonó a la formación discursiva que relegó a segundo, tercer y cuarto plano los cuestionamientos al proyecto. Parafraseando a Gramsci, los medios son reproductores del pensamiento dominante, una pieza fundamental del aparato hegemónico.

El absolutismo transitista y el determinismo tecnológico primaron en ese momento ante la contradicción que significan los límites de la naturaleza al expansionismo del capital y que se manifiestan –casi poéticamente para la ecología política– en la coyuntura del Canal, el agua y la cuenca.

En la práctica dentro de la lógica capitalista, la expansión del comercio mundial “conduciría a la absurda lógica de una ampliación por siempre, hasta convertir a todo el país en la cuenca del Canal” (Hughes 2012).

De esta manera se amplió el Canal sin tener los volúmenes de agua dulce adicionales requeridos para las nuevas esclusas, lo que agravó el estrés hídrico y revivió en el discurso oficial la *necesidad* de hacer –a pesar del rechazo de las comunidades– los embalses para “salvar al Canal”. Primó el *pro mundi beneficio* –para el beneficio del mundo– frase que está acuñada en el escudo panameño.

## **5. Crisis actual por el uso del agua**

En función de lo planteado, un Estado precavido no hubiese llevado adelante el proyecto de ampliación sin tener asegurada la fuente de agua necesaria para su funcionamiento. En cambio, la ACP anunció antes del referendo que suspendía la idea de los embalses y que buscaría otras alternativas a la demanda de agua, sin anticipar, quizás, que la búsqueda se extendería hasta la actualidad, a casi 20 años del referendo y con el canal ampliado funcionando desde 2016.

El problema medular de las fuentes de agua no se resolvió, sino que se postergó. Hoy las contradicciones y las causas que la provocaron son mucha más grandes y complejas que las de 1999, 2007 o 2016, años de la reversión, la ampliación y la apertura del canal ampliado, respectivamente. El régimen de lluvias ha decrecido

considerablemente, la población aledaña a la cuenca canalera ha aumentado junto con la demanda de agua para consumo que ésta acarrea y que por ley debe suplir la ACP, al tiempo que ésta, concebida como una empresa estatal con ánimo de lucro, busca cada vez mayores ganancias a través del acaparamiento de cuencas.

Entre la derogación de la ley que creó la cuenca para los tres embalses y la actualidad, se han realizado infinidad de estudios, tanto por parte de la ACP como por parte del gobierno central panameño, que ha contratado firmas internacionales para dicho propósito. Entre ellos los más destacados son el Plan de Acción Inmediata para el desarrollo humano 2005-2010, el Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2020 (Conagua 2016) y el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Panamá 2022-2026 (MiAmbiente-PNUMA-GWP).

Los diagnósticos contenidos en los estudios son variados, extensos y se circunscriben en la importancia de encontrar nuevas fuentes de agua tanto para el consumo humano como para el Canal, ligando ambas lógicas, ecológicamente contrarias en el contexto capitalista de expansión infinita, con el tamiz de las soluciones técnicas.

En 2019, cuando entra como administrador Ricaurte Vásquez, quien era el Ministro de Planificación en 1985 cuando encargó el primer estudio de la cuenca y que posteriormente fue directivo del Canal durante su ampliación, éste anunció una licitación para una *cartera de proyectos* que *proveerían* de agua al Canal. Irónicamente, quien más podía saber del problema –porque lo conoció desde 1985– pedía a las empresas privadas que propusieran soluciones a la necesidad de mayor cantidad de agua al Canal.

Luego esa licitación se canceló y la ACP anunció la contratación del Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos, entidad que diseñó originalmente el Canal, para un estudio *técnico* que exploraría *todas las opciones posibles* para las nuevas fuentes de agua que busca el Canal. En los estudios examinados resalta el reemplazo de la palabra *embalse* por *reservorio* y de la frase *nuevas fuentes de agua* por *diversificación de fuentes de agua*.

En esa línea, la ACP trató de re-comprar en 2019 los derechos de una concesión que tiene la empresa AES para generación hidroeléctrica en el río Bayano, localizado a 132 km al este del canal, para traer el agua hacia los lagos que lo suplen a través de tuberías. Vásquez dijo que tenían otras opciones sobre el tapete, tales como la desalinización del agua de mar, la reducción de cauce por donde pasan los barcos para controlar el volumen del lago que se utiliza para el tránsito, el trasvase de otros lagos al

este del Canal y los *reservorios* planteados una vez en la cuenca occidental que fijó la derogada Ley 44, pero subrayó que “todas las soluciones” requieren “sacrificios” y cuantiosas inversiones adicionales, con excepción de los embalses, cuyo costo mayor es humano y lo asumen las comunidades desplazadas de la cuenca. (Vásquez 2021).

Sin embargo, tras no referirse públicamente a los embalses por varios años, la idea no sucumbió. Prueba de ello es que en el Plan Conagua 2016 se destinaron 133 millones para “estudio y construcción de reservorio de agua multipropósito en río Indio para abastecimiento de las necesidades de agua de la ciudad de Panamá y locales”, además de un estudio hecho por INGETEC en 2021, encargado por la ACP, para explorar nuevamente los aspectos técnicos para implementar esos embalses en Río Indio.

Y en los últimos años la ACP ha vuelto a hablar públicamente sobre los embalses, pero a través de entrevistas dadas por los directivos y ex directivos del canal a medios de comunicación locales e internacionales. El Canal no ha publicado al 2023 el resultado de la asesoría técnica para la que contrató al Cuerpo de Ingenieros de los Estados Unidos, sin embargo, en el plano mediático, su administrador y ex administrador –y gente del entorno de poder que maneja el Canal– han hecho declaraciones que dan a entender la intención de volver a la estrategia de los embalses contenidas en la fallida Ley 44. De acuerdo a Vásquez (2023), el problema no es de disponibilidad de agua, sino de gestión y almacenaje, algo que se necesita expandir porque la capacidad de los lagos fue copada. Y reitera ideas sueltas como que “hay que hacer decisiones dentro y fuera del canal consultadas, porque el Canal no puede hacer este tipo de cosas a espaldas de la sociedad”, otra como “todas las soluciones tienen algún costo y no solo económico, [implican] algún sacrificio”; otra como “todo este trabajo de los últimos años ha sido para demostrar que dentro de la jurisdicción del canal no disponemos de la capacidad adicional para enfrentar el crecimiento de la demanda” (TVN 2023).

En otra entrevista, Vásquez dice “si pudieras hacer una nueva ampliación, la pregunta va a ser ¿y de dónde proviene el agua? Es decir el agua representa un elemento limitante a la capacidad de este país para hacer valer su ruta. Tenemos que aumentar la capacidad operativa del Canal de alguna manera dentro de las limitaciones que el agua establece” (SNIP Noticias).

En contraste con la medida tangible en el abordaje del tema por parte de Vásquez, quien parece tener una concepción más profunda de los límites naturales del

agua que sus predecesores, al tiempo que acepta los límites de ejecución que tiene la ACP a nivel político y social, además de priorizar el consumo humano del agua, las declaraciones del ex administrador de la ACP, Jorge Luis Quijano (2023) están más alineadas a la narrativa en pro de los *reservorios multipropósito* que son “una buena fuente, Río Indio puede aportar casi lo que aporta el Lago Alhauela” (TVN 2023).

La diferencia entre los discursos de la ACP que rodearon la ampliación y los que utilizan sus directivos hoy en la coyuntura de las fuentes de agua es que ahora sí enmarcan las soluciones en “un debate nacional que debe incluir a todos los sectores” (Vásquez 2023).

Lo anterior se puede interpretar como un mea culpa de la exclusión de los panameños y panameñas del debate y las decisiones relativas al Canal, pero esto no es suficiente para garantizar la democratización del agua, para lo cual debería asegurarse participación, autogobernanza y autogestión por parte de las comunidades en torno a los principios expuestos por Shiva (2016, 35-1):

1. El agua es un regalo de la naturaleza.
2. El agua es esencial para la vida.
3. La vida se interconecta a través del agua.
4. El agua debe ser gratuita para necesidades básicas de reproducción de la vida.
5. El agua es limitada y puede acabarse.
6. El agua debe ser conservada.
7. El agua es un bien común.
8. Nadie tiene el derecho de destruir, sobre utilizar, abusar, malgastar o contaminar fuentes de agua.
9. El agua no puede ser sustituida.

Es así que la construcción de la contrahegemonía que democratice el agua en Panamá y la convierta en un derecho humano, no solo en la teoría sino también en la praxis está en curso. Y más que atender al resultado, habrá que atender al proceso, porque las fuerzas que luchan por el control del agua en Panamá están en conflicto latente desde la reversión, y su hegemonía no responde a los derechos sino al lucro incesante.

## 6. Agua, poder y geopolítica en el país-canal

Para desgranar las relaciones de poder en torno al agua dentro de la gubernamentalidad del Canal y los actuales conflictos actuales en la cuenca, conviene echar mano de la historia ambiental para dimensionar, precisamente, lo invaluable que ésta fue tanto a la formación del país canalero como al dilema actual de su continuación o bien de una alternativa a ese transitismo funcional, casi en su totalidad, al capitalismo.

Castro y Zárate explican que la represa de los ríos para el Canal hizo que se perdiera la dimensión de la cuenca como espacio de vida al simplificarse un sistema horizontal en una cuenca *interoceánica* vertical con base en el Chagres, lo que creó un *interior*<sup>33</sup> *apendicular*, que a su vez produjo algo singular: la fusión del agua y la tierra –medios de producción con valores de uso y cambio distintos– en un solo componente con valor mercantil: la tierra. La construcción del Canal separó el recurso del agua de la tierra “pero no para asumirla como objeto de trabajo sino para tratarla como mercancía”. En consecuencia, continúa Zárate (2016, 111), el canal interoceánico hizo por primera vez del agua una mercancía de gran escala por la que nunca se pagó. Es decir, el agua se convirtió en la materia prima por la que ningún capitalista pagó.

La crisis por el control del agua dulce en Panamá está más vigente que nunca. Y tal como plantea Solomon (2010), la armonía de los países depende del manejo adecuado del agua y de la solidez, seguridad e innovación de sus sistemas de reserva, provisión, tratamiento, usos y riego. Dice el autor que el agua es el recurso “más mal gobernado, ineficientemente proveído y malgastado” en todo el mundo, y que ese mal manejo es el que produce escasez en muchas sociedades. Luego:

La escasez potenciará una transición del paradigma del agua en la humanidad: de una estructura centralizada que extrae, trata y suple a escala masiva cada vez mayores recursos, a un paradigma de manejo descentralizado de escala limitada y en armonía con la naturaleza para hacer más productivo los recursos existentes. Esta transición está generando nuevas políticas en las viejas ecuaciones entre tamaños de la población y el agua disponible en sociedades de todo el mundo. El equilibrio se conseguirá vía eficiencia y organización por un lado, y vía estancamiento de los modos de vida por otro lado. O una mezcla de los dos. De ambas manera, será un proceso tumultuoso que reorganizará el orden social, la economía, las jerarquías, las relaciones de poder y la vida de todos en general (Solomon 2010, 369).

Estamos así, citando a Castro, ante un “problema político, –esto es, de cultura en acto–, a resolver por medios técnicos, y no al revés”. Pero esta visión, aunque

---

<sup>33</sup> En Panamá se le llama coloquialmente “interior” a todas las provincias que no sean Panamá, Colón y Panamá Oeste.

reveladora, también contiene cierto determinismo porque implica la aceptación del injerto tecnológico que es el Canal en cualquier reconcepción de la economía panameña o bien de la construcción de un postransitismo. Asumir algunos cambios económicos, políticos y sociales que inserten la periferia a los beneficios del Canal o bien que el Canal siga siendo un gobierno paralelo que reparta más utilidades a la población, va en línea con la visión que predetermina el agua como un recurso que, al ser abundante, puede ser usado como petróleo sin ser literalmente extraído de la tierra.

Aquí es donde la ecología política se traduce en la primera herramienta de la población panameña para enfrentar un reto no menor: replantearse si es un país con un canal o un canal con un país como accesorio, o bien cómo llegar a ser un país con un canal pero en armonía con los límites de la naturaleza. No es un problema menor, estando el agua en el corazón de este conflicto en curso.

## Capítulo tercero

### Politizando el Canal hacia la soberanía plena: luchas y alternativas populares

#### 1. Radiografía de la exclusión del Canal de la vida socio-económico-política de Panamá

En las sociedades hidráulicas que Karl Wittfogel describe en su obra *Despotismo Oriental* (1957) se gesta un escenario en el que el control de un determinado recurso natural conlleva paulatinamente a la instalación de una estructura política y social funcional a ese control, y que a su vez refuerza aún más la relación de dependencia que existe entre esa sociedad y el recurso controlado. El recurso en nuestro caso es el agua en la zona de tránsito, cuya cultura se construyó sobre cimientos de una “relación agudamente alienante y extremadamente gerencial” con la naturaleza (Worster 1992 citado en Castro 2007). Luego, en la misma línea de Worster, Castro describe caracteriza al Canal como ejemplo de una obra de dominio de la naturaleza que dio lugar a la formación de instituciones burocráticas centralizadas con “jerarquías complicadas”, que “tienden a imponer sus demandas y propósitos” y que resultan “demasiado aisladas de los resultados de sus acciones como para aprender, ajustarse y armonizar”. Con ello, dice Castro, estas instituciones:

Terminan por limitar la capacidad de las comunidades sujetas a su influencia, para ejercer un verdadero control sobre su entorno natural y su destino, privándolas de la autodeterminación indispensable para liberarse a sí mismas de las estructuras de poder distantes, impersonales que han hecho de la democracia poco más que un proceso ritual de ratificación de decisiones hechas por otros, de aquiescencia a lo que se nos ha hecho a nosotros. (Castro 2007, 55)

Esta reflexión se inscribe en el análisis que hizo Marx sobre la posible construcción –en 1850 apenas era una idea– de canales en América Central, reflexión que usa Alimonda (2006, 116) para caracterizar la incorporación de fuerzas productivas capitalistas en países del sur a menudo como “trasplantes tecnológicos aislados, y por eso mismo ingobernables e inasimilables para las sociedades periféricas” como se citó antes. A raíz de lo expresado, el resultado no es el progreso, sino la desintegración social y política, la postración y la dependencia; y, en consecuencia, su apertura al comercio internacional y su reorganización productiva “llevan a la miseria a las masas populares”.

Tal dependencia se manifiesta en el día a día con la migración del campo a la zona de tránsito, el subempleo, la informalidad, la ruptura de redes comunitarias y culturales, infravivienda, delito, crimen, marginación, tal como indica Aledo (2006).

¿Cómo se instaló en el imaginario colectivo esta operativización de todo un país a los intereses foráneos, específicamente los Estados Unidos? Una de las armas, como vimos en el primer capítulo, fue el discurso. La frase “pro mundi beneficio” –para el beneficio del mundo- está signada en el escudo de Panamá desde 1903, año en que Panamá se separó de la Gran Colombia para luego entregar la franja canalera a perpetuidad a Estados Unidos. Ese pro mundo beneficio que reviste el papel asignado a Panamá por el sistema mundo capitalista, también fue el que decidió la ampliación antes de la consulta en las urnas, como subraya Yao (2006, 45) “la alternativa fue escogida por Estados Unidos, ahora como en 1903, en un tortuoso camino dominado por intrigas internacionales, torceduras de brazos e invasiones genocidas”.

En habidas cuentas, la exclusión de la población panameña en lo relativo al Canal tiene raíces históricas que siguen presentes en la actualidad, aún con el Canal siendo administrado por el gobierno panameño. Y esta exclusión se materializa en toda la dinámica socio-económico-política.

En lo económico por ejemplo, el Canal ha subsidiado el comercio marítimo internacional pero especialmente el de Estados Unidos, a través de un esquema tarifario que solo cubrió los costos operativos y administrativos de la antigua Panama Canal Comission<sup>34</sup> y por el cual el gobierno panameño solo empezó a beneficiarse después de 1999, cuando se reestructuraron los peajes en proporción a la densidad de la mercancía transportada y una vez que el 100% de los mismos empezó a entrar a las arcas del gobierno panameño. La CEPAL calculó que ese monto dejado de recibir por Panamá antes de la reversión pudo haber oscilado entre 2,600 y 5,400 millones de dólares en tan solo una década (1960-1970), y que de ese porcentaje al menos 1,700 millones se tradujeron en un subsidio directo a la economía norteamericana en esa década. El Canal fue –en palabras del ex canciller panameño y uno de los negociadores del Tratado Torrijos Carter, Juan Antonio Tack (1973)– “el subsidio per cápita más grande que país alguno haya otorgado a la vasta economía de Estados Unidos”.

---

<sup>34</sup> Agencia federal estadounidense que administró el Canal desde su inauguración hasta 1997, cuando se creó la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). Aunque con nombres e intereses distintos, la ACP copió muchas cosas de la PCC que todavía siguen vigentes.

Por otro lado, la transferencia de la administración de la vía acuática a Panamá no terminó con el subsidio de la élite, solo cambió la nacionalidad de sus beneficiarios. Jované (1977) y Manduley (2013) sostienen que los excedentes<sup>35</sup> del Canal que son transferidos al gobierno central anualmente sirven para subsidiar un régimen de baja tributación para las clases económicamente dominantes, al tiempo que mitigan la evasión fiscal corporativa de esa misma clase, cifrada en más de 6 mil millones de dólares al año (Jované 2022).

Siguiendo la tesis de Jované (1977) el que los excedentes canaleros no tengan una finalidad social establecida en la ley, da pie a que Panamá siga siendo el segundo país con la carga impositiva más baja de América Latina, aseveración que hace citando datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esto también se sustenta cuando vemos la evolución regresiva de la carga impositiva en Panamá, que desde 2018 empezó a revertirse, y que por tres años consecutivos reflejó que el monto de Impuesto Sobre la Renta deducido a los salarios superó al aportado por las empresas (TVN 2022).

Otra forma de desposesión de los excedentes canaleros ocurrió previo a la ampliación, cuando unilateralmente, la ACP empezó a retener fondos en cuentas de reserva que no estaban en la ley y que eran parte de los trabajos de ampliación, pero que la ACP estaba etiquetando como *mantenimiento o modernización* para diluir sus costos (Manfredo et al. y Hughes 2017).

Sumado a lo anterior, al subestimar el precio de las obras de ampliación y al estar todavía en litigio el costo final, el gobierno de Panamá, como garante de la ACP, debe asumir todos los riesgos, ya sea recibiendo menos dinero en aportes del canal o pagando parte de la deuda en caso de que ésta sobrepase la capacidad financiera de la ACP. De modo que se obligó así al Estado a garantizar una obra cuyos primeros beneficiarios no son los panameños sino las grandes navieras transnacionales, las empresas del consorcio que amplió el Canal y sus socios y contratistas locales, poniendo en segundo plano a todos los otros, al *Panamá no canalero* y profundizando la desigualdad social que padece el país. Se desaposeionó una parte del presupuesto estatal por adelantado y se socializaron los impactos ambientales desproporcionadamente sobre la población en favor de la privatización de los beneficios económicos (Aledo 2006, 72).

---

<sup>35</sup> La Ley Orgánica de la ACP plantea que la entidad debe transferir anualmente al gobierno central los ingresos menos gastos operativos y reservas financieras, y que este monto no debe ser inferior al del año anterior. En 2022, el Canal transfirió 2,494.4 millones de dólares al gobierno, y desde su reversión, han sido unos 20,722.5 millones (ACP 2022)

Se ha verificado que algunos de estos trabajos de ampliación fueron encargados a la empresa Constructora Urbana S.A. (CUSA) de la familia del administrador del Canal en ese entonces, Alberto Alemán Zubieta, la misma que también participó con el 1% de acciones en el consorcio que amplió el Canal.

Posteriormente, la desposesión económica de los excedentes también encontró otra fórmula financiera. En 2012 se creó el “Fondo de Ahorro de Panamá” (FAP), un fondo soberano que heredó un capital inicial de aproximadamente mil millones de dólares producto de la privatización de las empresas estatales de electricidad y telefonía en la década del 90, y que desde 2015 se alimenta con una parte de los excedentes canaleros. Se trata concretamente de la Ley 38 del 5 de junio de 2012 –que creó el FAP– e indica que del monto que el Canal aporte al gobierno central que supere el 3.5% del PIB nominal, su excedente sería transferido al fondo soberano desde el 2015.

Los fondos son administrados por una junta directiva compuesta por banqueros, abogados y financistas que ejercen en esos mismos campos en el sector privado paralelamente, y son los que deciden unilateralmente dónde y con qué intermediarios se colocan esos capitales en las distintas bolsas y fondos de inversión, y lo hacen sin ninguna participación ciudadana. En la primera junta directiva<sup>36</sup>, la de 2012 a 2020, estuvo Alberto Alemán Zubieta, administrador del Canal justo hasta el 2012. Junto a él estuvo Alberto Vallarino, también miembro de la Junta Directiva del Canal, banquero y magnate inmobiliario. Cabe anotar, a modo de ejemplo del alcance de potenciales conflictos de interés, que en medio de la pandemia, el único desembolso que autorizó la Junta Directiva del FAP fue un apoyo de 80 millones de dólares para el sector inmobiliario, donde también se amalgaman los intereses de los grupos dominantes.

En la arista política, la exclusión se evidenció tanto en la confección del marco jurídico que revistió a la ACP en los años previos a la reversión, como en los eventos que le sucedieron, como la ampliación y la búsqueda de más fuentes de agua dulce, evento en pleno desenvolvimiento. El Canal, bajo una “forma jurídico-formal” de la propiedad estatal, se constituyó en una propiedad privada realmente (Jované 1977).

En esa misma línea, retrotraemos nuevamente lo que afirma Yao (2006, 49), que el Canal, como “patrimonio inalienable de la Nación panameña”, solamente lo fue “en teoría” desde noviembre de 1994 “cuando se aprobó el título constitucional, hasta junio

---

<sup>36</sup> Se puede ver la lista completa en la página del FAP. <https://www.fondoahorropanama.com/exdirectores-del-fap>

de 1997, cuando se aprobó la Ley número 19 de ese año, mediante la cual se organizó la ACP”.

En tanto que la ampliación, en palabras de Aledo (2006, 65), generó un “socioespacio de conflicto y discusión”, a pesar de que la ACP impulsó el proyecto sin un estudio de impacto ambiental, sin una consulta abierta y participativa, sin exponer ni resolver las dudas y cuestionamientos que importantes grupos de intelectuales y profesionales presentaron antes y después del referendo. La resistencia se organizó en torno al grupo UNNO “Unión Nacional por el NO”, e incluyó a importantes colectivos como el Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Sociales (Frenadeso), el llamado Grupo Illueca y una serie de lo que Gramsci llamó *intelectuales orgánicos*, que iban desde economistas, profesores e ingenieros hasta periodistas, políticos y abogados.

Otro factor que destaca Aledo (2006, 66). es que la ACP llevó adelante la ampliación “como si fuera un problema exclusivamente técnico, sin tener en cuenta los impactos socioambientales del mismo, implementando un modelo de gobernanza *top-down*, con enfoque exclusivamente técnico y macroeconómico”. La ACP se equivocó y fracasó en la gestión social del proyecto como efectivamente concluye Aledo; sin embargo, con base en lo investigado y atendiendo a la gobernanza excluyente que emerge en los eventos citados, tal tecnicismo no resulta un error inocente ni coincidental, sino que es consistente con el pragmatismo y los valores antidemocráticos de los grupos dominantes.

Por otro lado, ésta casta privilegiada y los gobiernos que controlan han encontrado en los falsos diálogos, comités con participación condicionada y consultas *no vinculantes* una forma eficiente, en la mayoría de las veces, para legitimar ilusoriamente un falso consenso impuesto desde el poder. En ese afán, la ACP gastó antes del referéndum más de un millón de dólares en campañas para promover la ampliación y sigue contratando agencias de relaciones públicas para manejos de crisis (Aledo 2006; *The Panama News* 2006; *Telemetro* 2022).

Pero quizás la contradicción más notable del Canal, que se expresa en forma de exclusión, es que Panamá esté catalogado por las Naciones Unidas como un país con escasez económica del agua, a pesar de que solo se utiliza menos del 25% del potencial que tienen sus caudales. Que se use agua dulce para el tránsito de barcos cuando el 25% de la población del país según el último Censo de 2023 no tengan acceso permanente a agua segura las 24 horas del día a metros de donde funciona el Canal de Panamá retrata el mal manejo del agua, que aun sin ser escasa, al ser mal administrada, produce escasez.

## **2. Alternativas para la inclusión del Canal a la vida socio-económico-política de Panamá**

De acuerdo a Quintero y Hugues (2000) para democratizar la participación política hay que democratizar la participación económica, ya que la causa de la pobreza no está ligada a los bajos salarios sino a la concentración de la distribución del ingreso. Reforzada por una hegemonía que privilegia una determinada política económica – ahora de corte neoliberal– que favorece intereses de un reducido grupo de inversionistas.

Llevada esta idea a la democratización del Canal, se entendería también que cualquier alternativa popular pasaría por resignificar todo el marco jurídico-formal sobre el que se sostiene la actual administración de la ACP, además de un diálogo profundo, colectivo, participativo y permanente sobre la inserción del Canal no solo a la economía panameña, sino también a su dinámica social, política y geopolítica.

La o las alternativas pasarían también por resignificar la esencia transitista de Panamá, la que Castro (2006) califica como un modelo agotado cuya crisis está en marcha, y que así como “se construyó un país para organizar la naturaleza en torno al transitismo”, habría que construir “una nueva respuesta a este modelo desgastado”. El autor reconoce que la coyuntura no es fácil porque se ha llegado a asimilar que “el país no es viable sin el Canal, aunque el Canal pueda serlo sin el país” para considerar “como el costo inevitable de un privilegio la misma relación de dependencia que da origen a la situación de atraso, la pobreza y la inequidad” que impera en la mayoría de la población de Panamá. Así, dice que:

La complejidad del problema se corresponde con su novedad con respecto al legado cultural de la gran hidráulica que hemos conocido, y de las mentalidades que la expresan. Si por un lado resulta imposible *reproducir* a escala del país entero la lógica que ha guiado el uso de la cuenca por el Canal, tampoco es posible pensar en someter el Canal y su cuenca a la lógica del subdesarrollo, que terminaría por conducirnos a la destrucción de recursos imprescindibles para enfrentar los graves problemas sociales, ambientales y económicos que nos aquejan hoy (Castro 2006, 56; énfasis añadido).

Algunas alternativas al transitismo –o al mero tránsito– se dieron en el socio-espacio (Aledo 2006) de la ampliación. El estudio del Grupo Illueca planteó la alternativa de construir un megapuerto para captar los volúmenes de la mercancía en cada costa y convertir a Panamá en un centro logístico a mayor escala de la que funciona en la actualidad y con puertos manejados por el Estado, no concesionados a

empresas privadas. Este puerto echaba por tierra la *necesidad* de ampliar el Canal y crearía toda una nueva economía logística no explotada en el país.

Frenadeso (2006), por su parte, propuso que el excedente canalero se destinara a actividades sociales y productivas “en el marco de un desarrollo nacional”, entendiéndose como la expansión de actividades agrícolas, más escuelas, salud, hospitales, entre otras inversiones sociales. Ha de ser, de acuerdo a esta propuesta, un “plan de desarrollo que reemplace al modelo neoliberal” y en donde el Canal se potencie “en función del interés nacional y popular y no de intereses foráneos y de la cúpula de poder local”.

La perspectiva es compartida por varios intelectuales panameños. Jované (1977), por ejemplo, llama a incluir al Canal en un “desarrollo autocentrado y popular” en función de la ganancia extraordinaria por el valor generado a la mercancía transportada gracias al dominio del recurso natural agua y la ubicación del mismo. Las perspectivas también se enmarcaron en visiones más complejas de la realidad nacional, políticas a largo plazo y construidas desde diferentes emisores (Aledo 2006), los que a su vez aprovecharon las nuevas tecnologías para sembrar en internet los primeros estudios y artículos que de otro modo, por el control de los medios de comunicación, no hubiesen llegado al público, aun con sus limitaciones.

En el pico de la crisis por la Ley 44 también surgió una alternativa desde la Coordinadora Campesina contra los Embalses, en la cual los campesinos organizados pidieron la derogación de la ley como se hizo –que ponía los ríos a disposición de la ACP– y que, en cambio, se hiciera una como una reserva ecológica campesina bajo la gestión de los propios campesinos; que fuesen ellos quienes se encargaran de la reserva hídrica. “Ya hay anuencia entre campesinos que el valor del agua aumentará y que la demanda del Canal también aumentará, y que en ese caso todo el país se tendría que poner al servicio del Canal, siendo todo lo contrario a lo que pregona el Canal, que es un Canal al servicio del país” fueron las palabras que dio Francisco Hernández, presidente del Comité Central de Río Indio en una entrevista televisada en el año 2000, ya citadas en el capítulo anterior (Ceaspa 2000). Esa alternativa no encontró asidero en los planes de la administración canalera, que demoró seis años en retirar el proyecto de los embalses y reemplazarlo por las tinajas, pero a sabiendas de que ampliando el Canal sin esos embalses, creaba una mayor presión en la demanda de agua a futuro, demanda expresada ahora en una crisis por el control de la tierra que garantiza el acceso al agua.

Por el contrario, lo que se implementaron fueron *comités* a lo largo de la cuenca, grupos que tendrían más bien una responsabilidad de gestionar en conjunto con la ACP. Un estudio privado sobre el Manejo Integral de la Cuenca del Canal de Panamá (IRG 2000) recomendó la implementación de estos comités para lograr “un proceso informal basado en el consenso”. En el documento también se reconoce que:

El potencial para el conflicto es alto si los intereses políticos se inclinan hacia un aprovechamiento exclusivo. Si la emergente sociedad civil panameña se siente excluida de las discusiones sobre el bienestar de la Cuenca, la CICH y la ACP se verán expuestas a una campaña publicitaria desfavorable y mordaz, que desviaré la atención y los fondos del manejo efectivo de la Cuenca. (IRG 2000, 37)

Veinticuatro años después, las recientes declaraciones de altos directivos de la ACP sobre la *necesidad* del embalse de Río Indio, mismo que las comunidades rechazaron y siguen rechazando por el desplazamiento inminente, plantea en el fondo una lucha de poder que reemerge, que se esquivó por un tiempo para poder ampliar el canal, pero que resurge traducido, como dice Zarate, en un conflicto por tierras y agua que se manifiesta en conflicto social.

Ahora bien, cualquier alternativa al modelo actual de gestión del Canal requiere de una política deliberativa (Habermas) como indica Aledo (2006): instaurar nuevas formas democráticas que abran el debate canalero, lo transparenten y lo equiparen justamente, que se escuchen todas las voces, que se valoren los argumentos con bases y en igualdad de condiciones para ser expuestos y que se puedan expresar sin coerción ni censura. Algo que “no pasó en el socioespacio de la ampliación” y que por ello se hizo la pregunta equivocada a los panameños en el referendo, cuando se les preguntó si debía ampliarse o no el Canal, en realidad se les debió preguntar cómo conseguir que el Canal sirva al desarrollo [aquí reemplazaríamos desarrollo por bienestar] de toda la nación panameña (Aledo 2006).

De la necesidad de lo anterior son conscientes los sectores populares, que aun sabiendo que no se inclinaría la balanza del poder solo con participar en la junta directiva de la ACP, por primera vez en 2022 propusieron al gobierno una terna de profesionales provenientes de sus filas para que fuesen considerados por el Presidente Cortizo para los tres puestos que debía llenar en la junta directiva de la ACP. Pero de los seis nombres propuestos, el presidente sólo eligió a uno y reservó los otros dos nombramientos para personas relacionadas con los grupos de poder listados en el capítulo primero. Cabe anotar que el elegido de la terna popular, el profesor Luis Navas

Pájaro, es director del Instituto del Canal y Estudios Internacionales, y militó en el PRD, el partido actual de Cortizo.

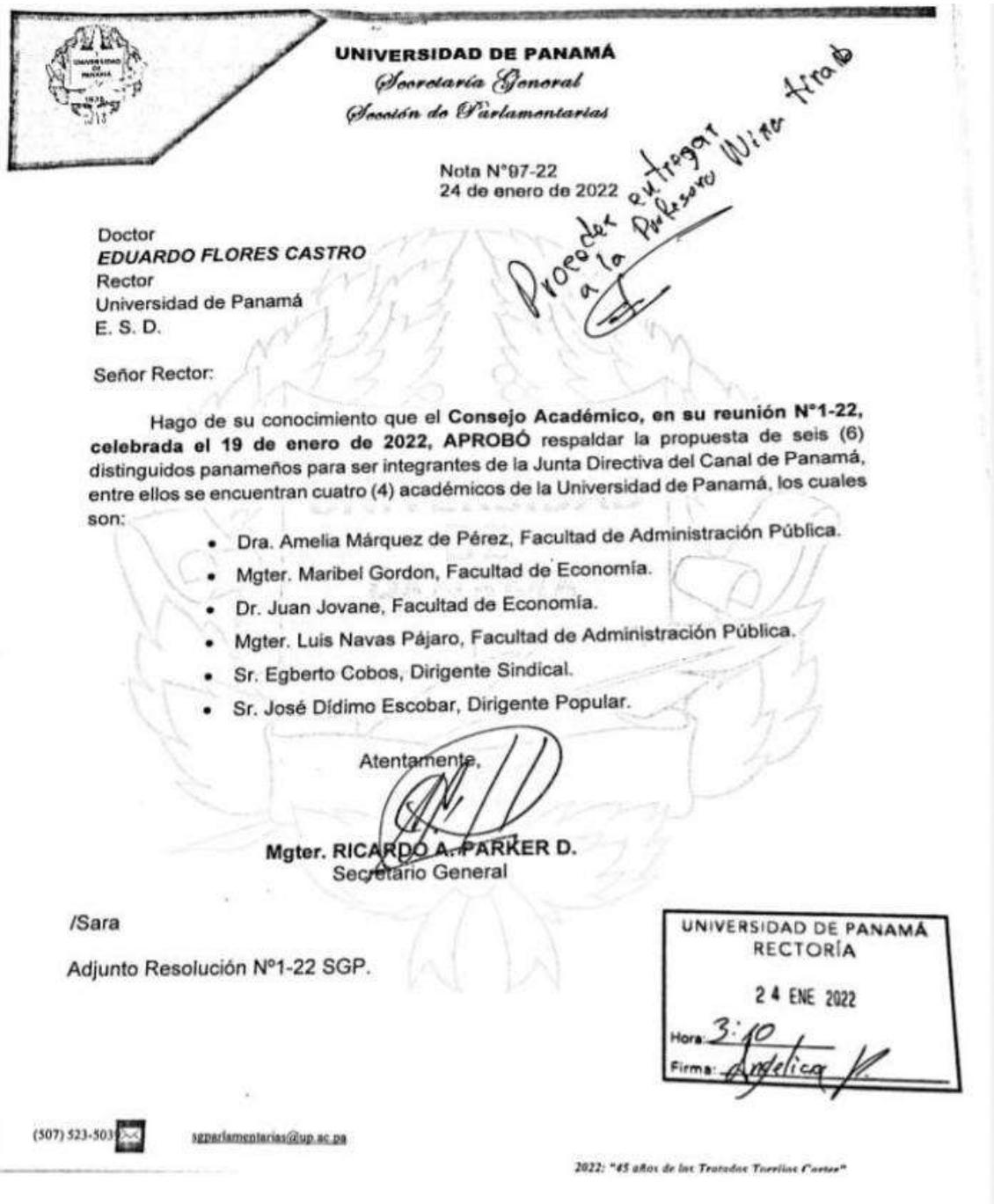


Figura 7. Carta de la Universidad de Panamá proponiendo una terna de distintos sectores sociales populares para la directiva del Canal. El presidente Cortizo solo eligió a uno. Obtenida de redes sociales.

La gravedad de la crisis hace evidente que se venció el momento en que hubiese sido suficiente la sola redistribución más justa y equitativa de la renta canalera. A riesgo de evitar el reemplazo de una estructura por otra, es decir, una de derecha por una de

izquierda, que no haga más que repetir el mismo patrón transitista intrínsecamente desigual, urge problematizar el propio transitismo, el sistema que lo sostiene y el Canal como su eje articulador. Poner sobre el tapete la discusión de cómo se vería un postransitismo sería un buen comienzo.

Retomando a Zárate (2003) quien dice que no es el diagnóstico el que determina la solución sino la finalidad de la solución lo que define el diagnóstico, vale la pena recordar –nuevamente– y ahora en sus palabras, que el problema a vencer se trata de una “contradicción antagónica en las relaciones entre naturaleza y sociedad; se ha perdido el equilibrio de flujos entre estos dos componentes, siendo los dos partes de un mismo sistema de vida al que deben sostener con su interacción y armonía, todo lo cual pone en peligro la homeostasis del macroecosistema terráqueo”.

Es así como en el plano político, todas las reivindicaciones y alternativas dispersas deberían converger en una alianza, en un programa único, pero articulado desde demandas heterogéneas que se alimenten dentro de un proyecto político cultural ideológico común. Luego, a partir de un “amplio arco de alianzas” usando términos gramscianos, se debe construir una nueva *hegemonía* que tome el poder y refunde el Estado (Alvarez Gómez 2016 citando a Gramsci).

El punto común de encuentro sería el partido de acuerdo a Gramsci, pero como en Panamá al 2022 no existía ningún partido de izquierda constituido que reivindicara colectivamente éstas demandas, el reto mayor es articularlas primero para unificarlas después. Sin olvidar que este consenso contrahegemónico “no es la suma de demandas particulares sino la amalgama de las luchas de todas las formas opresión en una concepción ideológico común que las contenga” (Alvarez 2016, 154).

La senda va entonces por la articulación de las organizaciones populares, la transformación mental y material para llegar a una verdadera democracia participativa y no la falsa democracia que impera en Panamá, una especie de *canalcracia*<sup>37</sup> que no es más que un régimen de legitimación electoral al servicio del consenso canalero, con participación coaccionada, determinada por el tránsito y el “pro mundi beneficio”, mediada por las élites, sus gobiernos y la propaganda.

---

<sup>37</sup> Término introducido en esta tesis por su autora para categorizar las particularidades del régimen político-económico y social que impera en Panamá desde la reversión del Canal, una especie de democracia formal electoral que cada cinco años cambia de actores sin cambiar el fondo del sistema. Este término y sus implicaciones se esperan desarrollar en un próximo trabajo teórico.

## Conclusiones

1. El Canal no pasó a “manos panameñas”, más bien pasó a “algunas manos”, las de la clase dominante, que junto con la instrumentalización de la clase dirigente, es la que tiene la hegemonía sobre el Estado panameño como sobre el Canal.

2. La reversión del Canal requería introducir el activo en la vida política, económica y social del país sin poner en jaque la hegemonía de Estados Unidos, por eso los eventos entrelazados alrededor del Canal demuestran que en todo momento, a veces con menos poder como en la no elección de Bechtel para ampliarlo por ejemplo, o a veces con más poder como la inclusión de militares y empresarios estadounidenses en su junta asesora, pero en todo momento primó el interés de los Estados Unidos por encima incluso de los de la población panameña.

3. El papel de los grupos dominantes panameños en el aparato hegemónico fue el que verdaderamente cambió con la reversión del Canal. Pasaron de ser instrumento a tomar ellos las decisiones. Los representantes de estos grupos hegemónicos han ocupado casi el 90% de los puestos en su junta directiva desde la reversión, así como su administración, garantizando el control de la vía interoceánica y la forma en que se distribuyen sus gastos antes de entregar utilidades al gobierno.

4. El canal es un eslabón en la cadena del capitalismo global, el mejor ejemplo de cómo el capitalismo se sirve de todo un país para ponerlo al servicio del sistema-mundo: “pro mundi beneficio”. La víctima es Panamá, las élites son instrumentos.

5. La hegemonía imperante logró ampliar el Canal sin tener las fuentes de agua adicionales para las dos nuevas esclusas, que no han podido ser construidas porque el poder de las comunidades no fue bien calculado por los grupos dominantes, que prefirieron dejar el conflicto en estado latente, ampliar el Canal primero para entrar en esa disputa después. Este es el punto de inflexión donde la hegemonía se resquebrajó en alguna medida y la gubernamentalidad excluyente se matizó por la resistencia de las comunidades. Este conflicto sigue en curso.

6. La gubernamentalidad construida por la hegemonía transitista es excluyente para seguir sirviendo a los intereses de los grupos dominantes, que a su vez sirven a los intereses de Estados Unidos y del capital.

7. Esta gubernamentalidad del Canal se hizo en varios frentes, el jurídico, el del discurso, el de la cooptación de su manejo vía la captura de puestos de la junta directiva y la designación de su administrador.

8. En el plano del discurso, la narrativa para promover el sí a la ampliación se basó en el incremento de los aportes del canal, el miedo a perder el monopolio, atar el nacionalismo al voto afirmativo por la ampliación, la idea de que el país quedaría obsoleto si no se ampliaba, entre otras que apuntaban a la urgencia de ampliarlo.

9. Los objetivos evidentes de esta formación discursiva excluyente alrededor del Canal son blindarlo de los vaivenes politiqueros-electoreros y la intromisión de personas “no técnicas” en su administración, mientras que el objetivo no evidente –a simple vista- es la abstracción del Canal de la esfera nacional, del debate popular, de su administración y de las decisiones que allí se toman, y más estructuralmente, de alejar al panameño de la idea de que puede cambiar su relación con la naturaleza, que puede cuestionarla y replantearla en alguna medida. El discurso hegemónico del Canal como “apolítico” y “técnico” restringe la influencia de la población en el mayor activo geopolítico y económico que tiene Panamá.

10. Panamá no consiguió la soberanía total con la reversión del Canal en 1999. La invasión estadounidense de 1989 y los subsiguientes gobiernos neoliberales de la era democrática, todos afines a los Estados Unidos capturaron el Canal para que siguiera al servicio de sus intereses. La democracia fue el cambio de forma de la hegemonía, hasta entonces ejercida por un cuerpo militar y posteriormente ejercida por un cuerpo policial civil en Panamá con dependencia del ejército estadounidense.

11. El marco jurídico de la gubernamentalidad creada para el Canal postreversión no solo creó el ente administrativo para manejar el Canal con derecho propio, sino que también aseguró la transferencia de tierras, instalaciones, infraestructura, edificios, equipos, bienes muebles e inmuebles, diques, atracaderos, muelles, plantas energéticas y de tratamiento de agua, todas las cuencas circundantes al Canal que desde ese momento serían cedidas a la recién creada Autoridad del Canal de Panamá, además le entregaba toda la renta y el control que produjeran los activos, concesiones y futuros proyectos desarrollados dentro de este territorio a los poderes dominantes encarnados en su junta directiva.

12. En consecuencia, el Canal no podría ser de “todos” por las posiciones disímiles de poder que ocupan los actores que sí tienen acceso, influencia y réditos alrededor de

los recursos canaleros, en detrimento de los otros: los construidos en esta gubernamentalidad como los “no técnicos” y los “políticos de siempre”.

13. Justo el consenso de las élites panameñas en torno al Canal y su operación es el que abstrae el principal activo del país de la esfera de lo político y lo debatible, impidiendo de plano la participación real de los ciudadanos y ciudadanas en toda la ecología y la economía política construida alrededor del Canal y el uso de los flujos de agua del país.

14. El hecho de que la administración canalera de 1999 haya obviado la participación de las comunidades y haya impuesto inicialmente la creación de la cuenca occidental por ley, nos deja ver que la movida se basó en el poder –aunque mal calculado– más que en la ingenuidad política de los ingenieros del Canal. Como contraparte, la suspensión de la misma ley del embalse en 2006 demostró que la hegemonía del Estado como brazo ejecutor tampoco alcanzó –en ese momento– para aplacar la resistencia de las comunidades.

15. Hubo conciencia ecológica en los campesinos que rechazaron la Ley 44 que hubiese creado los tres embalses que quiso –y quiere– imponer la administración canalera desde una racionalidad más elaborada que la sola oposición por la pérdida de sus modos de vida, que también es grave. La razón de la necesidad perpetua de agua para ampliar el Canal no es compatible con la realidad de las comunidades que ni siquiera reciben agua en sus casas de forma permanente.

16. El plan de Manejo Hídrico en ejecución se resume en la necesidad de mayores volúmenes de agua que requiere el Canal para los tránsitos de buques de mayor calado tras la ampliación inaugurada en 2016. El plan de ampliación presentado en 2007 buscaba aumentar las reservas de agua creando varios embalses en Río Indio, un afluente en las orillas del Canal, lo que desplazaría a varias comunidades indígenas que viven allí. En ese momento la resistencia de las comunidades impidió temporalmente los embalses, no así la ampliación del Canal ni la amenaza latente del desplazamiento a corto plazo. La administración de la vía acuática postergó el problema y continuó con la ampliación, sin resolver la demanda de agua. El fracaso de la administración canalera en construir nuevos embalses para ampliar el Canal en 1999 representó, en términos gramscianos, la crisis de la hegemonía de la clase dominante sobre el Canal, mientras que bajo el prisma de la gubernamentalidad se interpreta como un cambio en las redes de poder.

17. No se puede negar que el país infraestructura para que el agua alcance para todos y todas, ya que el problema es claramente de gestión del agua y no de su disponibilidad. Lo que no ha funcionado es que los grupos dominantes han querido forzar las soluciones unilateral y antidemocráticamente con el fin de mantener sus privilegios. La hegemonía ha neutralizado hasta ahora la verdadera democracia y el dialogo en este aspecto, uno porque pierde oportunidades de negocio por el nuevo valor del agua, dos porque pierde el control de lucrar hasta donde pueda con el Canal, tres porque perdería hegemonía en el área de tránsito y cuarto porque tendría que replantearse el mismo sistema transitista que les ha garantizado réditos siendo intermediarios, es decir, sin tener que invertir ni construir negocios ni buscar mercados. Los grupos dominantes se han apropiado de la posición geográfica publicitándola como una vocación nacional para que todo el país asuma los riesgos mientras ellos privatizan las ganancias.

18. La capacidad destructiva del capitalismo bloquea la posibilidad misma del desarrollo, dejando anclados a los países de la periferia en un desquicio tanto del tejido productivo como del social (Alimonda 2006). En esta línea, la demanda de más agua por parte del Canal no se traducirá en más crecimiento ni más desarrollo, sino en un colapso por la extracción de agua como materia prima para el transitismo en contra del consumo humano, técnicamente porque ambos usos provienen de las mismas fuentes, mientras que sistémicamente porque el Canal utiliza agua dulce, cuyo valor también ha sido resignificado en el capitalismo en sus procesos de reinversión constante. Hoy el agua dulce se transa en la bolsa de valores como un commodity y es declaradamente uno de los recursos que Estados Unidos busca acaparar para sí como muchas veces ha dicho la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson (Página 12 2023).

19. Panamá se debate en contradicciones internas que están erosionando la democracia. Tras 25 años de haber recibido el Canal, los casi 2 mil millones de dólares que este transfiere anualmente al Tesoro Nacional no han podido acabar con problemas como la pobreza (20% de la población<sup>38</sup>), el desempleo (15%) la informalidad (51%) y la corrupción, entre otros. El Canal tampoco es parte de un plan de desarrollo de largo plazo (FRENADESO 2006) sino que de acuerdo al economista Juan Jované, la renta canalera compensa –subsidia, en sus palabras – la altísima evasión fiscal que beneficia a empresas nacionales y extranjeras.

---

<sup>38</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo INEC de la Contraloría General de la República de Panamá. ([www.contraloria.gob.pa](http://www.contraloria.gob.pa))

20. Retomando aquí a Foucault (2014, 108), resulta medular desgranar el poder no a partir de los términos primitivos de la relación, sino “a partir de la relación misma en tanto ésta determina los elementos sobre los cuales ella se funda”. Dicho de otra forma, más que preguntarse qué han cedido para dejarse sujetar, preguntarse cómo ese sujetamiento pudo fabricar nuevos sujetos, que es precisamente lo que sucedió con la resistencia de las comunidades de Río Indio y Coclé del Norte que lograron la suspensión de la Ley 44.

21. Los hechos pueden verse aislados, pero leídos en su conjunto demuestran como cada evento fue específicamente diseñado, ejecutado y llevado a cabo en concordancia con los intereses de las clases dominantes, aun si estos no eran legales o políticamente populares, o incluso antinacionales. Las clases dominantes construyeron todo el aparato hegemónico que controla hoy en día el Canal y los panameños y panameñas no estamos –por ahora– dentro de esa ecuación.

22. Re-pensar el Canal de Panamá desde la Ecología Política se nos hace vital en la actual coyuntura que vive el país centroamericano. El transitismo que caracteriza su economía y el neoliberalismo disfrazado de *régimen democrático* que impuso los Estados Unidos con la invasión de 1989, sufren un desgaste, además de la crisis en la articulación interna de un conjunto de realidades que cohabitan en el país y la ruptura de los vínculos entre las técnicas de producción y las de organización social que la sostuvieron hasta el último cuarto del siglo XX.

23. La correlación de fuerzas con que se transfirió el Canal de Panamá está desgastada, necesita una nueva hegemonía en su gubernamentalidad para sortear la crisis del transitismo.

24. Si la participación ciudadana encuentra pocos espacios tanto en las estructuras del Canal como en los debates que le conciernen, urge transparentar las relaciones de poder que han construido esa gubernamentalidad excluyente en torno al Canal y cómo se consolidan sus efectos en el plano material. Y esto creemos que es importante tanto para el país como para la región, para fortalecer la lucha popular en defensa del agua para la vida y los ecosistemas como prioridad por encima del lucro que se materializa en el tránsito de barcos cada vez más grandes.

## Obras citadas

- Abbot, Henry. 1905. *Problems of the Panama Canal*. Nueva York: The Macmillan Company.
- Aledo Tur, Antonio. 2006. “Desigualdad y grandes obras públicas: la ampliación del Canal de Panamá”. *Portularia* (Universidad de Hueva) 6 (2): 59-87.
- Alimonda, Héctor. 2006. “Una nueva herencia en Comala. Apuntes sobre la ecología política latinoamericana y la tradición marxista”. En *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, compilado por Héctor Alimonda, 57-86. Buenos Aires: CLACSO.
- Ayala, Roberto. 2022. *Sociología histórica del torrijismo*. San José: Askbooks.
- Beluche, Olmedo. 1990. *La verdad sobre la invasión*. Panamá: Centro de Estudios Latinoamericanos CELA.
- . 2022. “Sobre los Tratados Torrijos – Carter”. 7 de septiembre. Panamá.  
<https://es-la.facebook.com/725444749/posts/pfbid02CCUvdeEbu9b3nfhCjUxpcQmMxoaiHYWa1pZNA31ipBCEVtvavubVcU2npxbnrrszl/?app=fbl>
- Benjamín, Ramón H. 2020. *La política en el discurso. Construcciones discursivas de las élites políticas panameñas en la posinvasión*. Panamá: INED.
- Brown Araúz, Harry, Juana Cooke Camargo, Francisco Herrera, Migralia Rodríguez, y Raúl Leis. 2000. *La "otra" cuenca del Canal. ¿Oportunidad o amenaza?* Panamá: CEASPA.
- Botticelli, Sebastián. 2005. “La gubernamentalidad del estado en Foucault: un problema moderno”. *Praxis filosófica* 42 (1): 83-106.
- Castro H., Guillermo. 2006. “El agua y la tierra en el país del tránsito” en *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, compilado por Héctor Alimonda. 115-142. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2005. “Pro mundi beneficio. Elementos para una historia ambiental de Panamá”. *Tareas* 120 (2): 81-112. Panamá: CELA.
- . 2006. “La ampliación del Canal, o el transitismo contra el tránsito”. *Megaestructuras* 31: 117-119. Panamá: Fundación ENT.  
<https://www.jstor.org/stable/20743664>
- . 2007. *El agua entre los mares. La historia ambiental en la gestión del desarrollo sostenible*. Panamá: Ciudad del Saber.

- Cospito, Giuseppe. 2022. Hegemonía. *Diccionario Gramsciano. Tertulias #3*. UnicaPress. Cagliari.  
<https://unicapress.unica.it/index.php/unicapress/catalog/download/978-88-3312-066-9/50/569-1?inline=1>
- Chandiramani, Rekha. 2020. “Una mirada a los retos del Canal tras cuatro años de su ampliación”. *La Estrella de Panamá*.  
<https://www.laestrella.com.pa/nacional/200619/mirada-retos-canal-cuatro-anos>
- Díaz Espino, Oviedo. 2001. *Un país creado por Wall Street*. Bogotá: Grupo Planeta.
- De León, Virgilio. 2006. “Torrijos pide posponer elección”. *La Prensa*. 22 de septiembre. [https://www.prensa.com/politica/Torrijos-pide-posponer-eleccion\\_0\\_1842565749.html](https://www.prensa.com/politica/Torrijos-pide-posponer-eleccion_0_1842565749.html)
- Endara Hill, Héctor. 2023. Entrevista vía telefónica.
- Ekers, Michael y Loftus, Alex. The power of water: developing dialogues between Foucault and Gramsci. *Environment and Planning D: Society and Space* 2008 (26): 698-718.
- Flores, Leonardo. 2006. "Nicaragua impulsa su canal". *La Prensa*. 23 de septiembre. [https://www.prensa.com/politica/Nicaragua-impulsa-canal\\_0\\_1842565767.html](https://www.prensa.com/politica/Nicaragua-impulsa-canal_0_1842565767.html)
- Flores, Leonardo. 2006. “Surge movimiento Panameñistas por el sí”. *La Prensa*. 23 de septiembre. [https://www.prensa.com/politica/Surge-Movimiento-Panamenista\\_0\\_1842565750.html](https://www.prensa.com/politica/Surge-Movimiento-Panamenista_0_1842565750.html)
- Foucault, Michael. 1977. “Security, territory, population”. *Lecturas en el Colegio de Francia*. Palgrave. Nueva York.
- . 2014. *Las redes del poder*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo.
- . 1991. *Respuesta a una pregunta*. Ciudad de Buenos Aires. Almagesto.
- Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (Frenadeso). 2006. *Análisis crítico de la engañosa propuesta de la ACP y del gobierno PRD*. Panamá.
- Gandásegui, Marco. 1966. *La concentración del poder económico*. Panamá: SIIDCA.
- García Gestoso, Noemí. 2003. “Sobre los orígenes históricos del concepto soberanía: especial referencia a los seis libros de la República de J. Bodino”.
- Hughes, William e Iván Quintero. Iván. 2000 (1987). *¿Quiénes son los dueños de Panamá?* Panamá: CEASPA.
- . 2017. “Consideraciones sobre la ampliación del Canal de Panamá. *Tareas*. 156: 101-22. CELA. Panamá. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535056125007>

- International Resources Group 2000. “Manejo integral de la cuenca del Canal de Panamá”. [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnack214.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnack214.pdf)
- Janson Pérez, Britmarie. 1997. *Golpes y tratados*. Panamá: Instituto de Estudios Políticos Internacionales (IEPI).
- Jordán, Wilfredo. 2006. “Con o sin Panamá: dice Chile”. *La Prensa*. 21 de septiembre. [https://www.prensa.com/imprensa/economia/Panama-dice-Chile\\_0\\_1841066027.html](https://www.prensa.com/imprensa/economia/Panama-dice-Chile_0_1841066027.html)
- . 2006. “Canal espera ingresos por 1,400 millones en 2006”. *La Prensa*. 21 de septiembre. [https://www.prensa.com/imprensa/economia/Canal-espera-ingresos-mil-millones\\_0\\_1841066013.html](https://www.prensa.com/imprensa/economia/Canal-espera-ingresos-mil-millones_0_1841066013.html)
- Jované, Juan. 1989. *El Canal de Panamá y la estrategia de desarrollo*. Panamá: IDEN/Mimeo.
- . 1977. “Canal y excedente económico”. *Tareas* 39: 29-47. Panamá: CELA.
- . 2022. ¿Realmente ha revertido el Canal de Panamá? *La Estrella de Panamá*. 27 de enero de 2022.
- La Crítica. 2007. “Vendí mis acciones en CUSA, Alemán Zubieta”. 22 de julio. <https://portal.critica.com.pa/archivo/07222007/nac02.html>
- Liguori, Guido. 2022. Hegemonía. *Diccionario Gramsciano. Tertulias #3*. UnicaPress. Cagliary. <https://unicapress.unica.it/index.php/unicapress/catalog/download/978-88-3312-066-9/50/569-1?inline=1>
- McCullough, David. 1977. *The Path Between The Seas: The creation of the Panama Canal 1870-1914*. Simon & Schuster Paperback.
- Mack, Gerstle. 1971. *La Tierra Dividida*. Panamá: Editorial Universitaria.
- Manduley, Julio y José Valenzuela Feijo, *Panamá: estructura-coyuntura, conflicto, clases y política*. Panamá: CELA.
- . 1977. “Panamá: Notas sobre la coyuntura reciente”. *Diálogo Social* 90: 5-10.
- . 2013. “La política económica del régimen de Omar Torrijos: De plataforma de servicios a Estado Delincuencial”. *Tareas* 146 (1): 97-121. Panamá: CELA. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055504007>
- Manfredo, Fernando. 2006. “Canal de Panamá: el proyecto del tercer juego de esclusas”. *Tareas*. 124 (3): 5-39. Panamá: CELA.
- Méndez, Roberto. 2006. “Ampliación no, desarrollo sí”. *La Prensa*. 8 de febrero. [https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Desarrollo-ampliacion\\_0\\_1672332930.html](https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Desarrollo-ampliacion_0_1672332930.html)

- Ocasionez, Fabio. 1990. "Panamá 1903: diplomacia y construcción del Canal". *Revista Cancillería de San Carlos* 1: 51-61.  
<https://bitacoradesancarlos.cancilleria.gov.co/bsc/issue/view/rcsc-1>
- PA Corte Suprema de Justicia 2018 , fallo del 15 de noviembre de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.
- . 2015, 60. Fallo de César Pereira Burgos.
- PA Consejo Nacional del Agua (CONAGUA). 2016. *Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: agua para todos*. Panamá: Comité de Alto Nivel de Seguridad Hídrica.
- PA 1966. Ley 35 de aguas.  
<http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/Panama/Leysobreelusodelasaguas,DecretoLey35de1966.pdf>
- . 1994. Acto Legislativo 1 de 1993 publicado el 1 de diciembre de 1994.
- . 1995. Constitución de la República de Panamá. Título XIV.  
<https://pancanal.com/wp-content/uploads/2021/10/rep-de-panama-constitucion.pdf>
- . 1995. Ley 7 de 1995. <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/7-de-1995-mar-9-1995.pdf>
- . 1997. Ley La Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. 11 de junio.
- . 1998. Reglamento Interno de la Junta Directiva de la ACP. Acuerdo 1. 2 de julio.  
<https://pancanal.com/wp/content/uploads/pandata/otrosreglamentos/acuerdo-001.pdf>
- . 1998. Ley 41 de ambiente.  
<https://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/Panama/LeyGeneraldelAmbiente.pdf>
- . 2001. Ley 77 del 28 de diciembre de 2001 <https://www.idaan.gob.pa/wp-content/uploads/2016/04/ley77.pdf>
- . 2007. *Política Pública de Recursos Hídricos*. <https://vlex.com.pa/vid/hidricos-principios-objetivos-lineas-30562289>
- PA Autoridad del Canal de Panamá. 1986. *Informe del grupo de trabajo sobre La Cuenca del Canal de Panamá*. Panamá: ACP.
- . 2011. *Reseñas del Canal y la Cuenca*. División de Ambiente. Panamá: ACP.

- Página 12. 2023. “Litio, petróleo y agua dulce: Estados Unidos ni disimula sus intereses en América Latina”. 24 de enero. <https://www.pagina12.com.ar/517903-litio-petroleo-y-agua-dulce-estados-unidos-ni-disimula-sus-i>
- PA Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. 2014. “Atlas Social de Panamá. Desigualdades en el acceso y uso del agua potable en Panamá”.
- Pérez, Rafael. 2006. “Fundadores del Molinera dicen sí”. *La Prensa*. 23 de septiembre. [https://www.prensa.com/politica/Fundadores-Molirena-dicen\\_0\\_1842565748.html](https://www.prensa.com/politica/Fundadores-Molirena-dicen_0_1842565748.html)
- Porras, Ana Elena. 2007. *Historias canaleras. Doce testimonios de la transición*. Panamá: IDEN.
- PNUD. 2006. *Informe sobre el desarrollo humano: Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*.
- . 2020. *Apoyo a la Gestión Integrada de Cuencas Contiguas a la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y Estudios Sociales, Ambientales y Técnicos para la Elaboración del Diseño Conceptual de un Reservorio Multipropósito en la cuenca de río Indio*. Panamá.
- Shiva, Vandana. 2016. *Water Wars. Privatization, pollution and profit*. California: Cambridge South End Press.
- Smithsonian Tropical Research Institute, USAID y Autoridad Nacional de Ambiente. 1999. “La Cuenca del Canal: deforestación, urbanización y contaminación”.
- Soler, Ricaurte. 1975. “Panamá, nación y oligarquía 1925-1975”. *Tareas* 82. Panamá: CELA.
- Tack, Juan Antonio. 1973. Discurso en la sesión del Concejo de Seguridad de las Naciones Unidas celebrada en Panamá en marzo de 1973.
- Ulloa, Astrid. 2004. *La construcción del nativo ecológico: complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y ambientalismo en Colombia*. Colombia: IINCANH, Colciencias.
- Vásquez, Ricaurte. 2020. “Medidas de confiabilidad del Canal de Panamá”. Video de Youtube a partir de una ponencia presentada en la ACP. <https://www.youtube.com/watch?v=AujfdHmFOQo&t=531s>
- . 2021. “Hablemos del agua”. Video de Facebook a partir del conversatorio llevado a cabo el 21 de abril de 2021 por la ACP. <https://m.facebook.com/canaldepanama/videos/hablemos-del->

agua/901907897254583/?\_\_so\_\_=permalink&\_\_rv\_\_=related\_videos&locale=hi  
\_IN

———. 2023. Entrevista. *SNIP Noticias*.

<https://noticiasdepanama.com/economia/administrador-del-canal-advierte-que-el-canal-de-panama-enfrenta-dos-nuevos-desafios-buques-que-no-caben-por-la-via-y-gasoducto-por-mexico/>

———. 2023. Entrevista. *SNIP Noticias*.

<https://noticiasdepanama.com/economia/administrador-del-canal-advierte-que-el-canal-de-panama-enfrenta-dos-nuevos-desafios-buques-que-no-caben-por-la-via-y-gasoducto-por-mexico>

Winner, Langdon. 1978. *Autonomous Technology. Technics out-of-control as a theme in Political Thought*. Cambridge: MIT Press.

Yao, Julio. 2006. “¿Es el Canal patrimonio inalienable de la nación o propiedad de la ACP?” *Tareas* 124: 41-52. Panamá: CELA.

## Anexos

### Anexo 1: Título XIV de la Constitución panameña

Los artículos del Título XIV relativos al Canal de Panamá y plasmados en la Constitución panameña a partir de las reformas de 1995 son:

Artículo 315: El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones.

Art. 316: A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

Art. 319: 1. Facultades de la JD: Nombrar y remover al Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.

2. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal, sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.

3. Contratar empréstitos, previa aprobación del Consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley.

4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios a la Autoridad del Canal de Panamá y a las naves que lo transiten.

5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.

6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor

funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.

Art. 320. Su presupuesto general no forma parte del presupuesto de la nación. La Asamblea solo puede rechazarlo o aprobarlo, no puede modificarlo. Pagan SS, servicios públicos prestados y los excedentes descontando operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y reservas para contingencias. El presupuesto lo ejecuta el administrador, fiscalizado por la JD y la Contraloría solo hace fiscalización posterior.

Art. 322. Como el Canal brinda un "servicio público internacional esencial" las diferencias laborales se arreglan sin suspender las operaciones, y con arbitraje en última instancia.

Art. 323. El Canal reglamentará en leyes y reglamentos este título constitucional y enviará copia de los mismos a todas las entidades.

## Anexo 2: Miembros de las juntas directivas del Canal de Panamá desde su reversión a Panamá

(Hughes y Quintero, 2000, p. 119)

Alemán, Jaime	Alemán, Ramón	Alemán, Rafael	Alemán Z., Raúl y Roberto	Romagoza, Lorenzo	Ameglio, Edgar	Araúz, Mateo Fernando	Araúz, Ricardo	Arias A., Juan B.	
Araúz Calderón, Ramón	Arias Espinosa, Adolfo y Ricardo	Psychoyos, Alexander	Riande Peña, Idelfonso	Arias Paredes, Adolfo	Arosemena, Bey Mario, Leopoldo y Ricardo	Boyd, Augusto Samuel	Canavaggio, Guy	Arias Calderón, Jaime	
Champsaur, Ismael	Chiari, Ricardo	Chiari, Rodolfo	Chirino, José	De Arco Galindo, Juan	De La Guardia, Alfredo y Gabriel	Vallarino, Joaquín	Delvalle, Eric y Raúl	Zauner, Roberto	Duque, Alejandro y Tomás Gabriel
Vallarino III, Alberto	Eleta Almarán, Carlos y Fernando	Novoy, Roberto y George	Endara, Jorge	Fidanque, Stanley	Galindo, Inocencio	Galindo, Mario	Gambotti, Paul	García de Paredes, Raúl y Rodolfo Raúl	Orillac, René
González Revilla, Emanuel	Guardia Jaén, Mario	Heilbron, Osvaldo	Henríquez, Edward	Herburger, Rodolfo	Heurtematte, Roberto	Humbert, Federico	Icaza, Adolfo, Florencio y Roy	Pascual, Vicente	Rusódimos, Constantino y Demetrio
Koref, Ernesto	Lewis Galindo, Samuel	Manfredo, Fernando	Mangravita, Fortunato	Martínez, Rosita	Medlinger, José	Motta, Alberto, Arturo, Ernesto, Felipe y Roberto	Strunz, Harry	Toledano, Roberto	Tzanetatos, Haralambos