

Ficha 1 **(Experiencia)**

El movimiento de la Coordinadora Campesina Contra los Embalses en Panamá

El movimiento campesino y la oposición social al mega-proyecto de ampliación del Canal de Panamá

Autor: Hernández Rodríguez, Carol

Nota biográfica del autor: Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tema de investigación de la maestría: “El modelo de gestión de los recursos hídricos en el proyecto de ampliación del Canal de Panamá y los movimientos de oposición: El caso de la Coordinadora Campesina Contra los Embalses”. Desde 2005, la autora es miembro del equipo México del proyecto ESPIRAL Escritores Públicos para la Integración Regional en América Latina.

Fecha de escritura: 28/08/07

Resumen de la ficha:

El proceso de reversión del Canal de Panamá ha impulsado en la sociedad panameña un debate sobre la necesidad de replantear las formas de gobierno y de participación ciudadana en el marco de un histórico proceso de reconocimiento y reconstrucción nacional que gira alrededor de las perspectivas de desarrollo potenciadas por el Canal. Dentro de los diversos temas que la agenda ciudadana retoma sobre los modelos de gestión del Canal, destaca el del uso sustentable de los recursos naturales. Frente al proyecto de ampliación del Canal que concibe la construcción de embalses y mega hidroeléctricas para asegurar su abastecimiento de agua y energía, los campesinos se organizaron en la Coordinadora Campesina Contra los Embalses (CCCE) para rechazar lo que ellos consideran un modelo de gestión ecológica y social no sustentable puesto que amenaza la existencia del ecosistema y con ello la de los mismos campesinos que habitan esas tierras.

Texto:

El 31 de diciembre de 1999 significó para la nación panameña el inicio de una nueva etapa en la definición y consolidación de un Estado democrático. La Zona del Canal de Panamá, después de 96 años de dominio directo de los Estados Unidos sobre la vía interoceánica, era revertida al Estado de Panamá como resultado de una lucha histórica que trascendió a muchas generaciones de panameños y que tuvo su clímax en la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, en el cual se estipuló que la Zona del Canal sería revertida en esta fecha y que las tropas estadounidenses saldrían del territorio panameño.

Es fundamental recordar que Panamá surge como nación independiente el 3 de noviembre de 1903, justo 15 días antes de que se firme el Tratado Hay-Bunau Varilla por medio del cual “Panamá le otorgó a perpetuidad a Estados Unidos todos los poderes, derechos y autoridad necesarios para construir, manejar, mantener y proteger un Canal “como si fueran soberanos”, con entera exclusión de Panamá en el

ejercicio de tales derechos dentro de lo que sería la Zona del Canal” (Yao, Julio. *Historia, Diplomacia y Derecho en el Proyecto de Ampliación del Canal*, Primer Foro Nacional sobre la ampliación del Canal, 18 de julio de 2006). De esta manera, tras la reversión del Canal, por primera vez en la historia de Panamá el territorio nacional estaría geográfica, económica, social y políticamente unificado.

Para muchos sectores de la población este proceso fue identificado como el “verdadero inicio” de la vida independiente del Estado panameño. Hay que agregar que Panamá, con tan sólo 3 millones de habitantes (de los cuales más de la mitad vive hoy en día en condiciones de pobreza), recibió el control de una de las vías de tránsito interoceánicas más importantes del comercio internacional, una economía que genera más de 500 millones de dólares al año y que se constituye en el primer renglón de la economía de Panamá.

En este contexto, las perspectivas de un desarrollo socio-económico y democrático abrieron el nuevo siglo para Panamá. La sociedad comenzó a concebir que era tiempo de que la doctrina de *“El Canal de Panamá: beneficio pro-mundi”*, enseñada desde las aulas de las escuelas de educación básica, se transformara en *“El Canal de Panamá: beneficio pro-Panamá”*.

A su vez, el gobierno asumió como una de sus premisas, compartida por el pueblo panameño, demostrar que podía manejar eficientemente una economía como la del Canal, contrarrestando así los rumores mundiales de que la vía interoceánica se colapsaría en cuanto Panamá asumiera su control.

Sin embargo, si bien los panameños coinciden en que son totalmente capaces de gestionar la economía canalera (y así lo han demostrado hasta ahora), el aspecto más complejo sería responder a la interrogante histórica ¿qué tipo de desarrollo queremos impulsar como nación? Y son justamente las diversas, y muchas veces contradictorias, respuestas a esta pregunta las que confrontan actualmente a los distintos sectores sociales y económicos del país sobre cuáles son las prioridades que deben determinar el diseño y la ejecución de un proyecto de desarrollo integral que salde las deudas socio-económicas y políticas que ha arrastrado el Estado panameño desde su fundación.

Es interesante destacar que la sociedad panameña ha sumado a su concepto básico de desarrollo integral (educación, salud, empleo, instituciones democráticas, etc.), las representaciones y reivindicaciones de género, etnia, derechos humanos y medio ambiente. En este último renglón, que toca directamente a las formas de gestión del Canal, se observa que la concepción simple del Canal como una vía de tránsito ha evolucionado hacia la conciencia de que el Canal forma parte de un sistema hídrico, con su ecosistema, que comprende un gran porcentaje de tierras y de las reservas de agua dulce del país, el cual es impactado negativamente por la forma en la que el agua dulce es utilizada fundamentalmente para el tránsito. Además, como otro punto controversial, resalta que es este mismo sistema hídrico el que abastece, de forma deficiente, a las dos principales ciudades del país, Panamá y Colón. El debate se abre en torno a las prioridades y formas de uso de los recursos naturales de la Zona del Canal.

Es a partir de este nuevo enfoque, que rescata los aspectos del impacto ambiental, que el tema sobre el futuro del Canal ya no se aborda sin agregar el de su desarrollo ecológicamente sustentable. Y es justamente este debate el que abrió el primer punto de confrontación entre el proyecto del gobierno para el desarrollo del Canal a través de su ampliación y la población campesina.

El 31 de agosto de 1999, el Poder Legislativo aprueba la Ley 44, por medio de la cual la Cuenca del Canal (que incluye al Canal más el territorio y el sistema hídrico que abastecen las necesidades para su funcionamiento) sería ampliada de 3.4 mil hectáreas a 5.5 mil has por medio de la creación de la Cuenca Occidental del Canal. De esta manera, la Cuenca ampliada incorporaba tres de los principales ríos del país (Río Indio, Coclé del Norte y Caño Sucio) y a más de 500 comunidades de campesinos e indígenas.

La iniciativa de ley fue presentada por la Autoridad del Canal de Panamá, ACP, el ente gubernamental encargado de la gestión y administración del Canal y la Zona del Canal, creado en 1997). Una vez aprobada la Ley 44 la ACP presentó oficialmente, el mismo 31 de agosto, “El Proyecto de Ampliación del Canal por medio de la Construcción del Tercer Juego de Esclusas”, consistente en la ampliación (casi duplicación) de la anchura del Canal para posibilitar el tránsito de los buques *post-panamax*, los buques de tránsito más grandes que existen en el mundo.

Evidentemente, la duplicación de la vía interoceánica implica la duplicación de la demanda de tierra y agua para el funcionamiento del Canal. Este punto se abordó en los capítulos de Recursos Hídricos y Medio Ambiente incluidos en la propuesta de ampliación. El proyecto para asegurar el abastecimiento del agua y la energía necesarias para el óptimo funcionamiento del Canal consistía en la construcción de embalses para represar los tres principales ríos de la Cuenca Occidental (Río Indio, Coclé del Norte y Caño Sucio) y crear tres lagos artificiales, cada uno con su respectiva planta hidroeléctrica. Estos lagos e hidroeléctricas complementarían el abasto que aporta actualmente el Lago Gatún (el lago artificial que se creó junto con el Canal) al Canal ampliado.

De forma simultánea a la presentación del “Proyecto de Ampliación del Canal” por la ACP, en las calles los campesinos se manifestaron y denunciaron que la Ley 44 era ilegítima y abusiva, porque no fue consultada con la población que habita las tierras que se incorporaron en la “Cuenca Occidental” (100 mil habitantes) y que están directamente involucradas con la ampliación del Canal. Denunciaron que los embalses implicarían la inundación de 45 mil hectáreas y por lo tanto provocarían la migración forzada de más de 35 mil campesinos que han habitado esas tierras desde hace más de un siglo. Asimismo, las comunidades que no serían inundadas serían condenadas a enfrentar la escasez de agua porque el tránsito del río sería interrumpido en la región de los lagos artificiales. Se denunciaba también, que la ACP, si bien reconocía la necesidad de desplazar a estas comunidades, no presentaba ningún proyecto de indemnización, reubicación, generación de nuevos empleos, seguridad alimenticia, etc. Para los campesinos, “el Proyecto de Ampliación del Canal implica la desaparición de nuestras comunidades, nuestra migración forzada, la pérdida de nuestra seguridad alimenticia y un daño ecológico irreparable” (Comunicado de la CCCE, 31 de agosto de 1999).

En esta misma manifestación, los campesinos anunciaron la constitución de la Coordinadora Campesina Contra los Embalses (CCCE) cuyo objetivo esencial sería la derogación de la Ley 44 y la anulación total de los proyectos de embalsar los ríos y de construcción de hidroeléctricas.

En pocos meses, al movimiento de la CCCE se sumaron múltiples voces de apoyo por parte de la población, tanto de las ciudades como del campo. Incluso, las autoridades de la Iglesia católica, a través de la Pastoral Social Cáritas de Panamá, se constituyó en uno de los principales apoyos para la organización, desarrollo y vinculación de la CCCE con otros sectores de la sociedad civil.

Rápidamente, este debate iniciado por los campesinos, específicamente enfocado en la lucha contra los embalses, abrió en la sociedad panameña un debate amplísimo sobre los mecanismos y alcances de la toma de decisiones gubernamentales, fundamentalmente en el aspecto presupuestario: la reivindicación central es que la mega economía del Canal debe servir para el desarrollo del pueblo panameño, y para eso, las cuentas públicas deben ser conocidas y aprobadas por la sociedad.

Esta perspectiva ha sido retomada en las agendas de los múltiples movimientos sociales que se desarrollan en Panamá. Más allá de las demandas específicas que cada movimiento social enarbola, existe la reivindicación de un proyecto social de desarrollo a través del cual la economía del Canal beneficie al pueblo de Panamá. Desde el movimiento indígena contra la actividad minera, los movimientos sindicales, los grupos urbanos por la democratización, el Movimiento Cívico Pro-Panamá, los grupos feministas y los grupos universitarios se escucha esta demanda.

El eje central de esta concepción ciudadana se puede resumir de la siguiente manera: “hipotecar los recursos del Canal en un megaproyecto para su ampliación cuando Panamá tiene múltiples deudas sociales (de infraestructura, educación, salud, generación de empleos permanentes, vivienda, servicios de agua potable y electricidad, financiamiento a la agricultura) que deben ser saldadas de forma prioritaria es una irresponsabilidad moral, sobre todo considerando que la ampliación no es verdaderamente necesaria en este momento.” (Jorge Illueca, expresidente de Panamá en 1984, miembro del Movimiento Pro-Panamá)

En este ambiente político y social, la CCCE fue adquiriendo una mayor capacidad de voz y un papel central en el movimiento ciudadano contra “El Proyecto de Ampliación del Canal”. Las marchas en las que se desplazaban los campesinos a pie desde sus comunidades (las más cercanas a cuatro horas de distancia cuando existen caminos pavimentados) y los mítines que se organizaron en la capital del país, incluyendo los campamentos temporales, abrieron muchos espacios de contacto entre la CCCE y los medios de comunicación y los foros de debate universitarios y ciudadanos.

Esta efervescencia política, que fue creciendo continuamente desde 1999, llegó a su punto más álgido en mayo del 2004, cuando sería elegido Martín Torrijos (hijo del Gral. Omar Torrijos) como Presidente de la nación. Tras su triunfo electoral los movimientos sociales se fortalecieron y emprendieron cada vez un número mayor de manifestaciones, debates y críticas en los medios de comunicación, que fueron encaminándose a rechazar, por medio del referéndum constitucional, el proyecto de ampliación propuesto por la ACP. Respondiendo al precepto constitucional que establece que todo proyecto de ampliación del Canal debe ser sometido a referéndum público, los diversos sectores de la sociedad civil panameña que se oponían al proyecto hicieron converger sus fuerzas y concretaron en el 2005 el movimiento de la “Acción Ciudadana por el No”.

Este despertar de la sociedad civil panameña como un actor central en la definición de las formas de gobierno, fue orillando a los representantes del gobierno, incluidos al Presidente de la República y a la ACP, a modificar sus propuestas sobre el uso y gestión del Canal, sobre todo por la proximidad del referéndum, programado para octubre de 2006.

La estrategia central del Ejecutivo fue la negociación directa con la CCCE y la modificación del “Proyecto de Ampliación del Canal”. El 24 de abril del 2006, la ACP presentó un nuevo proyecto de ampliación que se conocería como el Plan Maestro. En éste quedó excluida la posibilidad de construir los embalses de los ríos y se proyectó

asegurar el abastecimiento del agua por medio de la profundización de la zanja del Canal y la utilización de tinas para el reciclaje del agua. En el mismo informe, el Presidente Torrijos declaró que: “enviaré a la Asamblea Nacional un proyecto de ley que derogue la Ley 44”.

Para la CCCE estos hechos representaron una victoria tajante. Sin embargo, conforme fueron transcurriendo los meses se presentaron múltiples contradicciones entre las declaraciones del Ejecutivo y la ACP y el proceder del Poder Legislativo. Dentro de las más notables destacan que hasta mediados de 2007 la Ley 44, no ha sido derogada; las 3 concesiones que otorgó en noviembre de 1999 el Ente Regulador de los Servicios Públicos a la ACP para construir las tres hidroeléctricas en los lagos que se pretendían crear tampoco han sido canceladas. Finalmente, han sido muchas las declaraciones por parte de los funcionarios de la ACP sobre la “necesidad futura”, programada aproximadamente dentro de 12 o 15 años, de construir los embalses para evitar el colapso del Canal.

Esta situación de incertidumbre impulsó a la CCCE a mantener su posición de rechazo al proyecto de ampliación. Además, se consideraba que la ACP no estaba manejando de forma transparente la información sobre la gestión y uso de los recursos canaleros. Todos los renglones del Plan Maestro que abordaban el tema de las finanzas, presupuestos, contratos y deudas parecerían poco claros para muchos académicos, ex ingenieros canaleros, periodistas o trabajadores del sindicato. Para algunos conocedores del tema los costos del proyecto presentados por la ACP (5 mil 200 millones de dólares) resultaban sumamente bajos y por lo tanto se consideraron como cifras falsas. Además, parte del financiamiento de la obra pretende hacerse por medio de préstamos internacionales, poniendo como aval al Canal, que constitucionalmente se considera como patrimonio de la nación. También se denunció la poca claridad de las cifras presentadas sobre la estimación de empleo que generarían las obras de ampliación del Canal. Por su parte, otro aspecto grave que despertó controversias fue la denuncia de los grupos ambientalistas sobre modificaciones a la legislación ambiental para eximir a la ACP a realizar y presentar estudios de impacto ambiental sobre las obras que proyecta realizar.

A esta situación de inconformidad general se agregó que a partir del mes de mayo 2007 comenzaron a ser censurados los medios de comunicación que presentaban una crítica al proyecto de ampliación y llamaban a la sociedad a sumarse a la campaña de la “Acción Ciudadana por el No”. Otro fuerte golpe, que resintió especialmente la CCCE, fue la expulsión de los miembros de Pastoral Social Cáritas que habían apoyado desde el inicio a la CCCE. El fin del apoyo de la Iglesia católica no sólo impactó a la CCCE por el retiro del apoyo logístico, sino que también significó que muchos miembros de las comunidades campesinas redujeran su apoyo a la CCCE. De esta manera, justamente pocos meses antes del referéndum, la CCCE se quedaría sin medios de comunicación y sin el respaldo de la Iglesia Católica. En contraste, el gobierno incrementó el financiamiento para la campaña “vota por el sí”.

Los resultados del referéndum, en el cual la abstinencia fue mayoritaria, fueron favorables al Proyecto de Ampliación de la ACP. Un mes más tarde, la zona de Río Indio, uno de los núcleos centrales de la CCCE, sufriría una inundación por el desbordamiento del río debido a las intensas lluvias. Si bien no se registraron pérdidas humanas, las viviendas y las cosechas fueron arrasadas por el agua, lo cual ha implicado que la CCCE se desarticule en su lucha política para concentrarse en la reconstrucción de las viviendas y la plantación de sus cosechas.

Hasta ahora, el plan de acción futuro de la CCCE, al igual que el de muchos otros

movimientos que se sumaron a la “Acción Ciudadana por el NO”, no está claramente definido, pero es muy interesante destacar que han emprendido un proceso de aproximación al movimiento indígena en su lucha contra la producción minera que devasta los ríos y tierras que son parte de sus comunidades. De esta manera, una alianza entre campesinos e indígenas, que está en su proceso inicial, está fortaleciendo sus respectivas luchas en el marco de la defensa de los recursos naturales de Panamá.

Comentario: En un país como Panamá, que ha sufrido la ocupación territorial y militar por parte de Estados Unidos desde sus orígenes como nación independiente, resulta muy interesante que el proceso de reversión del Canal esté impulsando un movimiento ciudadano de tal magnitud (en el que participan casi todos los sectores de la sociedad) por la definición de un Estado democrático. La sociedad panameña reivindica su papel de actor central en la vigilancia y control de las políticas públicas y exige que éstas respondan a los intereses nacionales.

Otro aspecto interesante de este movimiento ciudadano es que retoma y capitaliza la posición de Panamá como una potencia en el comercio mundial y a partir de los beneficios generados por ésta, busca impactar su desarrollo nacional. Lo más destacable de esta postura es que se plantea la necesidad de proyectar un desarrollo sustentable, donde más allá de la reducción de la pobreza y la creación de centros de salud, escuelas y carreteras, se impulse una economía integrada que asegure una redistribución del ingreso justa, se reformen y democratizen las instituciones de gobierno y se fortalezca la participación ciudadana, renglones básicos desde los cuales se puede construir un Estado democrático.

Considero que la CCCE es una pieza fundamental en la construcción de este proceso. No sólo inauguró a través de su lucha el debate en torno a las formas de gestión de la economía canalera, eje que fue retomado por todos los movimientos, sino que también puso en la agenda ciudadana dos puntos centrales: la voz de los campesinos panameños como actores protagónicos en el diseño de este nuevo Estado, y la convicción de que un crecimiento económico es insuficiente si no viene acompañado de un desarrollo sustentable, en el cual la protección del medio ambiente (del cual los campesinos se consideran un elemento más) es fundamental para la sobrevivencia de la sociedad misma. La experiencia de la Coordinadora Campesina Contra los Embalses en Panamá es sin duda un ejemplo claro de cómo la gobernabilidad latinoamericana trasciende los esquemas institucionales preestablecidos. Se trata de un modelo alternativo de participación ciudadana en la gestión y uso del agua, que inicia como una reivindicación de defensa ambiental para convertirse en un proyecto político que exige más transparencia, más democracia y un Estado mejor comprometido con quienes menos tienen.

Palabras clave por tema: Acceso al agua, control ciudadano, democratización de la gestión pública, gestión de los recursos naturales, concepción del desarrollo.

Palabras clave geográficas: América Central, Panamá.

Palabras clave actores: Movimiento social, campesinos.

Bibliografía y enlaces de internet:

- www.panamaprofundo.org es el sitio más completo que documenta el tema de la CCCE, reúne artículos de opinión y análisis, notas periodísticas e informes y comunicados de la CCCE.

- Revista Tareas de la Universidad de Panamá en su versión digital