

## **Escogiendo entre inconvenientes.**

### **Naturaleza, mercado y servicios ambientales.**

Guillermo Castro H.

Centro Internacional Para el Desarrollo Sostenible

Fundación Ciudad del Saber, Panamá

#### **I**

La naturaleza no es en sí misma capital natural. Su aprovechamiento por parte de los humanos sólo ha estado dedicado a la producción de ganancias y la acumulación de capital en un sistema histórico específico: aquel creado a lo largo de los últimos cinco siglos, a partir del desarrollo del capitalismo como sistema de escala planetaria, mediante la formación y las transformaciones del primer y único mercado mundial que ha conocido la Humanidad. En esta perspectiva, iniciativas como el Pago por Servicios Ambientales, por ejemplo, constituyen herramientas que la sociedad capitalista contemporánea – esto es, aquella que enfrenta hoy en la crisis ambiental las consecuencias de sus intervenciones en los ecosistemas de ayer - utiliza para la transformación de la naturaleza en capital natural mediante la organización de mercados de bienes y servicios ambientales, que pasan a constituirse a su vez en un subsistema del mercado mundial.

El subsistema ambiental del mercado mundial, sin embargo, se distingue de todos los demás – extractivo, agrícola, industrial, comercial y financiero - en tanto que su función fundamental consiste en poner a la disposición de aquellos otros condiciones que son imprescindibles para su funcionamiento. Esas *condiciones de producción* – para designarlas como lo hiciera el antropólogo Karl Polanyi en su obra clásica *La Gran Transformación* – incluyen, además del acceso a los elementos naturales imprescindibles para cualquier actividad productiva – agua, aire, tierra y energía -, la producción de la fuerza de trabajo capaz de transformar esos elementos en recursos para otras actividades productivas, y la organización del espacio en que esas actividades tienen lugar – esto es, la gestión integrada del ambiente y el territorio.

La organización de los procesos necesarios para la producción de esas condiciones de producción es una responsabilidad fundamental del Estado, y la forma en que cada Estado la ejerce expresa con especial claridad el carácter de sus relaciones con su propia sociedad. En cada sociedad, la organización de tales procesos abre todo un abanico de opciones. En un extremo de ese abanico, el Estado puede asumir el monopolio de todas las funciones relacionadas con la producción de esas condiciones y con el acceso a las mismas de otros productores. Tal fue, y es, el caso de la provisión de los servicios ambientales que ofrece la Cuenca del Canal de Panamá. En el otro extremo, el Estado puede transferir por completo esas funciones a operadores privados, reteniendo para sí algunas tareas de regulación y control del cumplimiento de las mismas. Tal ha sido, hasta ahora, el caso de la gestión de esos servicios en el resto del territorio de Panamá.

Entre ambos extremos, naturalmente, hay múltiples combinaciones intermedias. Sin embargo, en todos los casos el Estado conserva una función de intermediación política entre todas las partes involucradas, la cual puede ir desde la gestión de conflictos por vía de la negociación, hasta la represión de expresiones de descontento asociadas a tales conflictos. Lo esencial, en todo caso, es que el éxito o el fracaso del Estado en el cumplimiento de esa función dependerá de la relación general de fuerzas – o debilidades – que se derive del grado de desarrollo cultural y organizativo de todas las partes involucradas, incluyendo por supuesto a las agencias gubernamentales directamente implicadas. Dado que todos estos elementos son el producto de complejos procesos de formación y transformación a lo largo del tiempo, su análisis

en perspectiva histórica puede aportar valiosos elementos de juicio respecto a la viabilidad y la eficacia de las diversas opciones para la creación de mercados de bienes y servicios ambientales en nuestros países.

## II

Aquí conviene empezar con una precisión. Mientras en el resto de Occidente las abreviaturas AC y DC sirven para ordenar el tiempo en un antes y un después del nacimiento de Cristo, entre nosotros sirven *además* para ordenar nuestra propia historia en sus dos momentos fundamentales: antes y después de la Conquista europea. Así, la extraordinaria complejidad ecosistémica, social y cultural de América Latina tiene su origen en el período 1500 – 1550, cuando la región se vio incorporada al proceso de formación del moderno sistema mundial como proveedora de alimentos y materias primas y como espacio de reserva de recursos. Esa modalidad de inserción definió, a su vez, una estructura de larga duración que opera con tiempos y modalidades distintas en tres sub regiones diferentes – que a menudo se superponen a las estructuras político – administrativas de los Estados de la región -, y en todos los planos de la interacción entre los sistemas sociales y naturales presentes en cada una de ellas.

Las subregiones a que hacemos referencia se despliegan entre los siglos XVI y XIX, de acuerdo a la forma fundamental de organización de las interacciones entre los sistemas sociales y naturales en el espacio americano. Una se articula a partir del trabajo esclavo, asociado sobre todo – pero no exclusivamente – a actividades de plantación. Otra se constituye a partir de distintas modalidades de trabajo servil – desde la encomienda al peonaje -, destinado sobre todo a la producción de alimentos y a la explotación minera. Y otra más toma forma a partir de una amplia modalidad de actividades de subsistencia en las áreas de la región que escapan a la articulación directa en el mercado mundial durante un período más o menos prolongado. La primera de esas regiones tiene, así, un claro carácter afroamericano, asociado con frecuencia a una gran debilidad organizativa de los sectores más pobres. La segunda tiene un carácter indoamericano, en el que persisten a menudo importantes tradiciones de organización campesina y comunitaria. La última, de carácter indígena y mestizo, sin tradiciones relevantes de producción para un mercado que en el mejor de los casos sólo ha tenido una importancia complementaria, nunca central, en sus actividades económicas y sociales, pasó a constituirse así en una frontera interior de recursos sometida a una constante presión por parte de las otras dos.

Esas regiones, ciertamente, constituyen una realidad en constante transformación. Así, el tránsito del siglo XIX al XX es testigo de la formación de mercados de trabajo y de tierra constituidos mediante procesos masivos de expropiación de territorios sometidos a formas no capitalistas de producción, para crear las premisas indispensables a la apertura de la región a la inversión directa extranjera y la creación de economías de enclave en el marco del llamado Estado Liberal Oligárquico. Los ciclos posteriores – populista, desarrollista y neoliberal – marcarán el camino hacia el siglo XXI entre las décadas de 1930 y 1990.

Hoy, asistimos a lo que bien podría ser la incorporación de las últimas fronteras de recursos a la economía global. Esto explica la creciente importancia que adquieren en nuestras sociedades los conflictos de origen ambiental – esto es, aquellos que surgen del interés de grupos sociales distintos en hacer usos excluyentes de los ecosistemas que comparten –. Y esto hace necesario, también, entender que esos conflictos no se reducen al enfrentamiento entre ricos y pobres, mestizos e indígenas, grupos rurales y urbanos, o capitalistas nacionales y extranjeros, sino que expresan todo eso y mucho más. La ampliación de las últimas fronteras de recursos de América Latina, asociada a menudo a la inversión masiva en megaproyectos de infraestructura,

no es tanto el resultado del desarrollo interno de nuestras propias sociedades sino, y sobre todo, del fomento de procesos de producción de condiciones de producción de alcance global con apoyo técnico, financiero y político de instituciones financieras internacionales. Dicho proceso – que incluye la formación de una fracción “verde” del capital transnacional y nacional – opera a menudo en contradicción, y a veces en conflicto, con las fracciones extractiva, agraria, industrial y financiera, más tradicionales en nuestros países.

### III

El panorama descrito se expresa con especial claridad en el caso de Panamá. Aquí, a lo largo de diez mil años, la gestión del ambiente y el territorio ha concedido una importancia de primer orden al tránsito interoceánico como elemento articulador de la actividad humana en el Istmo. Así, en el momento de la Conquista europea el territorio panameño estaba organizado en cacicazgos en constante confrontación entre sí por el control de fajas paralelas de orientación Sur – Norte. Esas fajas de territorio discurrían a lo largo de grandes cuencas – como las de los ríos Santa María, Coclé, Bayano y el sistema Chucunaque – Tuira - que facilitaban en su parte alta el tránsito interoceánico, y ofrecían tanto el acceso tanto a una multiplicidad de ecosistemas y recursos - desde los manglares de las zonas de grandes mareas del Pacífico, hasta el bosque tropical húmedo y los yacimientos de oro aluvial del Atlántico -, como a rutas de intercambio comercial entre los mundos chibcha y maya, por las que circulaba una abundante riqueza.

Tras la Conquista, en cambio, fue establecido un eje central de organización orientado en dirección Este – Oeste, a partir de una faja ganadera y agrícola extendida a lo largo de las sabanas antrópicas ya existentes entre Chepo y Natá, con prolongaciones posteriores en dirección a la Península de Azuero y a Centroamérica, a lo largo de la región Sur del país. Al propio tiempo, el establecimiento del monopolio del tránsito por el valle del Chagres llevó a la clausura de las demás rutas anteriormente en uso, y a la creación de una extensa frontera interior que segregó la mayor parte del litoral Atlántico y del Darién del territorio considerado “útil” en el nuevo ordenamiento así creado. Esa utilidad, por otra parte, era percibida a partir de una nueva cultura de la naturaleza, que privilegiaba la sabana ganadera por sobre el manglar y el bosque húmedo, promovía la explotación extensiva de un número mucho más reducido de recursos específicos por sobre el manejo de ecosistemas complejos, y valoraba esos recursos por su demanda en la zona de tránsito y en el mercado exterior.

El principal centro de población pasó a estar ubicado en la zona articulada por la ciudad de Panamá, conectada al Este y el Oeste con su nuevo hinterland. La población indígena que sobrevivió a la Conquista o que migró al Istmo después fue desplazada a tierras marginales, o contenida más allá de la frontera interior, y la fuerza de trabajo fundamental pasó a estar constituida por esclavos africanos, primero, y por sus descendientes y la población mestiza del siglo XVIII en adelante. De este modo, el contraste contemporáneo entre los paisajes sociales y naturales del corredor interoceánico y los del interior del país no se debe a que haya en el Istmo varios países en uno. Se trata, por el contrario, de la expresión territorial de una de una misma sociedad integrada por grupos sociales que organizan sus relaciones con la naturaleza en el marco de una estructura de poder tan contradictoria y conflictiva como para generar y sostener el proceso de crecimiento económico con deterioro social y degradación ambiental que hoy conoce el país. Estamos, en suma, ante un extraordinario ejemplo de una estructura que genera procesos de larga duración.

Para comienzos del siglo XXI, sin embargo, la creciente escasez relativa de tierra y agua en Panamá genera tensiones sociales que tienden a encarecer los costos económicos, sociales,

políticos y ambientales de la actividad de tránsito, bloquean el fomento de nuevas ventajas competitivas, e impiden un aprovechamiento integral y sostenido de los recursos humanos y naturales del país. En ese marco, la operación sostenida del Canal demanda hoy el desarrollo sostenible del país. Y esto, a su vez, supone la necesidad de encarar las dificultades inherentes al hecho de que solo puede ser sostenible una sociedad democrática; que solo puede ser democrática una sociedad culta, y que solo puede llegar a ser plenamente culta y democrática una sociedad que sea a la vez próspera y equitativa. Hoy, una mirada al país desde el futuro que deseamos para nuestra gente revela ya posibilidades y capacidades para construir una sociedad así mediante el fomento de los recursos humanos y naturales que la sociedad insostenible que tenemos ha despilfarrado por más de cuatro siglos. Nuestra propia gente, el agua y la biodiversidad de los ecosistemas que garantizan su presencia en el Istmo son los principales recursos de Panamá. Y la unidad fundamental de interacción de esos recursos está constituida por cada una de las 52 cuencas hidrográficas que organizan desde sí mismo el territorio de la nación.

La resistencia al cambio, en este plano, hunde sus raíces tanto en las estructuras de relación con la naturaleza gestadas por el transitismo, como en las estructuras de gestión pública asociadas a esa relación. Así, por ejemplo, la estructura político – administrativa vigente en el país da lugar a que en la Cuenca del Canal – la de más urgente necesidad de una gestión territorial y ambiental integrada - coincidan 3 provincias (Coclé, Panamá y Colón), una decena de Distritos y unos 48 Corregimientos. Y a ello se agrega que todos los Distritos y corregimientos ubicados en el perímetro de la Cuenca incluyan territorio situado fuera de ésta. Las dificultades que esto supone – complicadas por el hecho de que el 60% de la población de la Cuenca vive en condiciones de pobreza – son fáciles de imaginar.

Todo esto nos dice que ha llegado ya la hora de empezar a discutir la transformación del Estado panameño, para ponerlo en condiciones de contribuir realmente a la transformación de la sociedad a la que debe servir. Si quiere ser eficaz, esa transformación deberá encarar las afinidades y contradicciones entre las estructuras naturales del país y la de las regiones geoeconómicas presentes en el territorio nacional. Y esto, en lo más esencial, supone que ambas estructuras – las naturales y las históricas – pueden converger o divergir en el proceso de reordenamiento del territorio para su gestión integrada, pero que en última instancia serán las naturales las que predominen. El país que emerja de una transformación semejante será sin duda muy distinto al del transitismo, pero sin duda será también mucho más semejante a sí mismo y mucho más capaz, por eso, de conocerse, ejercerse y crecer desde sí.

Es bajo esa luz que cabe considerar el papel que viene desempeñando la Autoridad Nacional del Ambiente en la gestión del proceso de organización del mercado de bienes y servicios ambientales en nuestro país. Aquí no sólo se trata de que el Estado apenas ha iniciado el esfuerzo de deslinde de la trama – cada vez más complicada – de sus propias estructuras de gestión en la materia, incluyendo la creación de las capacidades técnicas y culturales necesarias para una gestión integrada del territorio y el ambiente en Panamá. Se trata, sobre todo, de que esas tareas son más importantes y complejas que nunca, dado el hecho de que las principales áreas de provisión de los servicios ambientales de los que depende la sostenibilidad del desarrollo en Panamá se ubican en las regiones de menor nivel de desarrollo del país, en las que la pobreza afecta a entre el 60 y el 90 por ciento de la población, y coinciden los más altos niveles de incultura con los más bajos niveles de organización social.

Precisamente por esto, la comprensión de los riesgos y las oportunidades que se abren ante nosotros en esta circunstancia exige pasar de un enfoque estructural, referido a modelos de

gestión más o menos bien definidos a priori, a otro de carácter sistémico, referido a relaciones de interdependencia entre factores múltiples en cambio constante, en el análisis de los problemas ambientales. Y dado que toda nuestra educación ha tendido a formarnos en torno a una concepción estructural y funcionalista de la realidad, el hecho de reconocer y enfrentar esta necesidad representa ya un importante logro cultural y político. Cultural, porque dispondremos de mejores respuestas en la medida en que seamos capaces de producir mejores preguntas. Y político, porque empezamos a entender que si queremos un ambiente distinto necesitamos crear una sociedad diferente.

En política, a fin de cuentas, sólo podemos escoger entre inconvenientes. En este caso, se trata de optar entre los problemas que origina la ausencia de un mercado de bienes y servicios ambientales bien regulado y equitativo, y los que inevitablemente acarrearán la organización de ese mercado. A fin de cuentas, la libertad consiste en poder decidir con qué problemas queremos vivir, y con cuáles no estamos dispuestos a hacerlo, y en atenernos a las consecuencias de lo que decidamos hacer al respecto.