

PANAMÁ: EVALUACIÓN DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN MINERA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL

Panama: Assessment of Current Mining Negotiations and National Economic Development

José Antonio Gómez Pérez

Universidad de Panamá, Facultad de Economía, Panamá.

josegomez@up.ac.pa, <https://orcid.org/0000-0003-3239-3323>

DOI <https://doi.org/10.48204/2710-7744.4231>

Fecha de recepción: 27/02/2023

Fecha de aceptación: 28/04/2023

Resumen

En Panamá transcurre un debate creciente sobre la concesión y explotación de la valiosísima Mina Cobre Panamá, ubicada en el distrito de Donoso, provincia de Colón. De manera formal y perceptible, el problema relevante concierne a la formalización de un nuevo Contrato-Ley sobre la mina aludida, entre el Estado Nacional y el consorcio empresarial Minera Panamá, S.A., que es liderado por la transnacional canadiense First Quantum Minerals Limited. No obstante, analizando a fondo la economía y sociedad panameña, es evidente que los problemas mineros críticos existentes tienen sus raíces en el cambio abrupto de la perspectiva y estrategia minera desarrollista nacional, que fue establecida en los años 70' del siglo pasado, en el gobierno del general Omar Torrijos. Dicho retroceso histórico trajo como resultados: el abandono del modelo de empresa mixta para gestionar la minería panameña, y su remplazo desafortunado por el patrón de concesiones mineras absolutamente privadas y minimizadoras del rol del Estado.

En la sociedad panameña, mediante una identificación pragmática pueden distinguirse fácilmente tres corrientes notorias respecto a la minería y sus roles para el desarrollo nacional: A) Panamá vale más con minería; B) Panamá vale más sin minería; y C) Panamá y la minería a la fuerza. En cada una, sus títulos emblemáticos implican los contenidos que representan. Lo muy cierto es que la tercera corriente se ha hecho dueña de la realidad minera nacional, y está estableciendo sus pautas concretas, por encima de lo que planten o piensen los actores de las corrientes A y B. Desde 1997, la concesión sobre la Mina Cobre Panamá es símbolo de un triunfo fácil y avasallador sobre el estado y nación panameña.

Este artículo estructurado metodológicamente secuencial y con un estilo de comunicación coloquial, busca contribuir al debate nacional aportando análisis y planteamientos de los eventos conceptuales y reales del quehacer minero doméstico y global, que posibiliten a los ciudadanos lectores organizar sus opiniones con mayor información, análisis y argumentaciones. Ojalá que ya para cuando los debates se pongan al rojo vivo, y sin duda se pondrán, segmentos importantes de la población panameña hayan fortalecido sus criterios y conclusiones para tomar posicionamientos convenientes, respecto a los temas conflictivos de la crisis imperante.

Palabras Claves: Negociación Minera, Concesión Privada, Modelos de Gestión Minera, Empresa Mixta, Capital Financiero Global, Utilidades y Criterios de Reparto, Conflictos Mineros, Visión Anticolonialista, Concepto de Interés Nacional y Desarrollo Nacional.

Summary

In Panama, there is currently a growing debate about the concession and exploitation of the highly valuable Panama Copper Mine, located in the district of Donoso, province of Colon. In a formal

and perceptible way, the relevant problem concerns are the formalization of a new Contract-Law on the referred mine, between the Panamanian Government National and the business venture Minera Panamá, S.A., which is led by the Canadian multinational company First Quantum Minerals Limited.

However, upon an in-depth analysis of the Panamanian economy and society, it is evident that the existing critical mining problems have their roots in the abrupt change of the national mining developmental perspective and strategy, which was established in the '70 years of last 20 century, in the government of General Omar Torrijos. This historical setback resulted in the abandonment of the mixed company model for managing Panamanian mining, and its unfortunate replacement by a pattern of mining concessions that were completely private and minimized the role of the State.

In Panamanian society, through a pragmatic identification, can be easily distinguished three notorious currents regarding mining and its roles for national development: A) Panama is worth more with mining; B) Panama is worth more without mining; and (C) Panama and forced mining. In each, their emblematic titles imply the contents they represent. The very certain thing is that the third current has become master of the national mining reality, and is establishing its concrete guidelines, above what the actors of currents A and B plant or think. Since 1997, the concession on the Panama Copper Mine is a symbol of an easy and overwhelming triumph over the Panamanian state and nation.

This article, structured methodologically sequential and with a colloquial communication style, seeks to contribute to the national debate by providing analysis and proposals of the conceptual and real events of the domestic and global mining activity, which enable readers to organize their opinions with more information, analysis and arguments. . Hopefully by the time the debates get red hot, and they will undoubtedly get, important segments of the Panamanian population have strengthened their principles and conclusions to take convenient positions, regarding the conflicting issues of the prevailing crisis.

Key Words: Mining Negotiation, Private Concession, Mining Management Models, Joint Venture, Global Financial Capital, Utilities and Distribution Criteria, Mining Conflicts, Anti-Colonialist Vision, Concept of National Interest and National Development

INTRODUCCIÓN

En los recientes años 2022-23, la situación actual más conflictiva entre el Estado nacional y el consorcio empresarial Minera *Panamá* S.A. y su socio transnacional First Quantum Minerals Ltd. deriva de las negociaciones en curso en relación la Mina Cobre Panamá, que ya desde 2019 se está explotando en Donoso, provincia de Colón. Desde enero de 2022, el detonante lo constituyen los objetivos y las condiciones para un requerido nuevo contrato-ley de concesión que regule todas las relaciones entre las partes contratantes.

El centro y fondo de la discusión conflictiva sobre el contrato minero en ciernes están constituidos por evidentes objetivos y metas que son muy distintos en sus prioridades para cada parte, debido a una concepción complaciente de lo que es propiedad legítima de los recursos e inversión de interés común. Acorde a los resultados de las evaluaciones realizadas los resultados esperados se distancian mucho del concepto: desarrollo soberano e integral nacional, justamente requerido para Panamá. En lugar de un Estado Panameño “socio inversionista real de cartera y utilidades” se está pretendiendo dejar legalmente sólo “la condición de estado concesionario receptor de menudencias” y facilitador expedito de los

intereses transnacionales.

Sobre la concesión específica de la Mina Cobre Panamá, es preciso analizar los siguientes asuntos principales de economía, y también exponer los balances y argumentaciones que a los mismos corresponden:

- **Primero:** Ciertamente el ascenso de la minería aportará impactos positivos nacionales, entre los que habrán de destacarse: a sí misma, como sector productivo; a parámetros macros de ingresos y valor agregado; a los ingresos del estado y las finanzas públicas; a otras actividades ligadas al crecimiento y diversificación económico-social; y a la generación de importantes empleos directos e indirectos.
- **Segundo:** Las negociaciones resultantes deberían contener un total de retribuciones reales significativas y crecientes para Panamá, por poner sus valiosos recursos mineros y ventajas comparativas a beneficio de la economía mundial. A cambio debería existir un balance neto de retribuciones o ingresos favorables a Panamá que se conformarían por: una parte sustancial de la renta; formas de asociación en el capital accionario; impactos y efectos multiplicadores positivos al crecimiento y desarrollo; y beneficios totales razonables por los aportes entregados. Sin embargo, el Contrato que pretenden legalizar no constituye ningún trato justo ni equilibrado, y no cumple a cabalidad con principios esenciales del concepto de interés nacional.
- **Tercero:** Aún existen vacíos importantes para la validación de los impactos totales de la concesión sobre la Mina Cobre Panamá en la economía y sociedad panameña, en relación con temas integrales estratégicos y los escenarios a mediano y largo plazo. En lo esencial, no existen los estudios suficientes que evidencien la importante Relación Beneficios y Costos para Panamá de dicha actividad minera; mismos requeridos para esclarecer ámbitos de grandes dudas, como son: a) participación nacional de Panamá en la distribución efectiva de la renta minera; b) balances tributarios y de ingreso para el fisco; y c) evaluaciones temáticas en ecología política y económica, muy especialmente en problemas sobre medio ambiente y salud.

La tesis general “Panamá vale más con minería” encierra elementos estructurales positivos como una base nueva potencialmente capaz de generar avances importantes en el modo de producción y acumulación de la economía panameña; no obstante, a la vez las condiciones semicoloniales existentes en el contrato-ley, viejo y nuevo, restringen y excluyen características positivas imprescindibles. Esta contradicción explícita evidencia y tipifica muy pragmáticamente la tesis “Panamá y la minería a la fuerza”. Situación que ya luce un hecho y adversidad, resultado de la negociación vigente con el estado panameño; y además, porque el consorcio multinacional minero ya está en marcha con la operación productora desde el año 2019, y utilizando referencias de un viejo contrato inconstitucional de 1997. Así, este ambiente de discusión nacional exhibe varias condiciones problemáticas. Por un lado, aumenta la oposición directa al mismo contrato y sus métodos de aprobación. Por otro lado, incorpora la crítica férrea de quienes ponderan aportes significativos en la tesis “Panamá vale más con minería”.

Debe tenerse presente que, los actores sociales seguidores de esta tesis apoyan la minería solamente si la misma se sustenta en principios genuinos y resultados progresistas, y que además sea acompañada con una visión integral y sostenible para el desarrollo nacional. Tal como actualmente está el proyecto de Contrato-Ley, éste no satisface principios de demandas históricas del pueblo panameño y su interés nacional.

Tampoco luce potable para que sea aprobado por la asamblea legislativa. En consecuencia, otra versión de lucha anticolonial está abierta. Al margen de si se aprueba o rechaza el Contrato-Ley sobre el recurso y patrimonio minero panameño, estoy convencido que, en nuestro país habrá un gran debate histórico y masivo, semejante al ocurrido con la posición geográfica, la soberanía y el Canal de Panamá. Seguramente, también habrá discusiones nuevas como las referentes a los problemas de medio ambiente y salud y el uso de los beneficios en forma más colectiva real para la población panameña.

I. NEGOCIACIONES MINERAS: TRASFONDOS HISTÓRICOS, GLOBALIZACIÓN, INTERÉS COMÚN Y FINALIDADES CONFLICTIVAS.

La globalización mundial vigente desempeña un papel primordial en el marco de todos los procesos y órdenes de actividades económicas, sociales, tecnológicas e institucionales; en esta, los negocios mineros no constituyen excepciones. Las negociaciones y debates acalorados sobre los recursos mineros, que ahora empieza a vivir Panamá, tampoco están alejados de aquellos mismos tipos de eventos actualmente ocurriendo en otros países, cercanos y distantes.

1.1. Tráfico Histórico: Capital Financiero Global y Negocios Mineros.

En la economía internacional sobre negocios mineros, tras las formas externas y visibles en negociaciones y contratos se presentan intereses conflictivos entre las partes involucradas; y generalmente se trata de aquellos objetivos y metas del capital financiero transnacional inversionista, y aquellos otros objetivos y metas del país receptor de la inversión extranjera, en especial el rol que ésta ejerce sobre el desarrollo integral del país receptor.

En cada época de negociaciones, es sumamente indispensable conocer el tráfico histórico prevaleciente y también las condiciones propias de éstas, para comprender los intereses conflictivos, sus tendencias operativas y resultados. La época mundial actual conlleva importantes hegemonías de capitales financieros y de la doctrina neoliberal. Estas condiciones prevalecientes conforman el modelo neocolonial de gestión, así denominado por sus funciones de gestión tecno-económica y el tutelaje político-administrativo. Actualmente, apuntalado con la doctrina del neoliberalismo, tal modelo de gestión minera neocolonial conlleva a resultados desventajosos que varían entre los países; desde niveles de prácticas semicoloniales moderadas y reducidas hasta aquellos niveles coloniales saqueadores, especulativos y abusivos, según sea la procedencia de los capitales de inversión, y también según sea la voluntad política nacional–global de los gobernantes en los países receptores.

Considerando los contextos mundiales, las negociaciones y contratos mineros per se son sólo forma y continuidad de decisiones sistémicas del capital financiero global. Los conflictos fundamentales que se generan tienen sus raíces en la naturaleza misma de tal capital financiero inversor, y en las condiciones como éste gestiona sus mega negocios para lograr favorecer ampliamente sus propios intereses y beneficios.

Actualmente, las corporaciones financieras multinacionales y sus prácticas están dejando menos espacios para cambiar las predominantes normativas de los contratos mineros hacia negocios con tendencias progresistas y justas. Sin embargo, esto no es evidencia de ausencia total de opciones reales para concretar cambios progresistas. Tampoco, las tendencias semicoloniales y neoliberales, fortalecidas y en curso por el mundo, tienen capacidad de impedir o anular las luchas obligadas de los pueblos, por la defensa de sus

naciones, patrimonios, interés y dignidad nacionales.

1.2. Las Negociaciones Mineras: Interés común, con fines y metas distintas.

Metodológicamente es muy fundamental explicar los contenidos de los siguientes tres conceptos enunciados: interés común, finalidades diferentes y metas distintas, a fin de lograr comprender las negociaciones conflictivas y las características básicas que éstas conllevan. En la economía y decisiones de inversión, generalmente las partes convergen en intereses comunes porque requieren asociar sus factores productivos. Por un lado, está el propietario soberano del recurso natural y condiciones aptas para su explotación; y, por otro lado, está aquel socio potencial que es propietario con capacidades suficientes de capital, tecnología y el know how.

Se sobreentiende que las asociaciones son para establecer negocios beneficiosos, equilibrados y justos; y así debería ser. Sin embargo, los tipos de asociación para la inversión que se establezcan determinarán diferencias sustanciales, entre el interés común materializado y los resultados concretos respecto a las prioridades de fines y metas. A estas diferencias sustanciales, también suele llamárseles: diferencias conflictivas o intereses conflictivos. Además, resulta evidente que para cada parte las finalidades y metas son muy distintas, como prioridades. Unas, son las que persigue el poderoso capital financiero transnacional como inversionista; y otras son aquellas prioridades que tiene el país receptor de la inversión y el rol que plantea para el desarrollo soberano e integral nacional. (Supóngase el Caso Mina Cobre Panamá)

Generalmente, se trata de cuatro grupos de diferencias conflictivas, que frecuentemente se describen, como sigue a continuación.

- a. Propiedad de recursos, participación en inversión y reparto de utilidades:** Este primer grupo es atinente a “principios fundamentales” de la actividad económica en la minería, y por tanto es aquí en donde se presentan las mayores diferencias conflictivas. Especialmente, éstas atañen a tres criterios claves o estratégicos, que conllevan los siguientes problemas y contextos:
- a) La propiedad de los valiosos recursos mineros que corresponden únicamente a la nación que los dispone en el subsuelo y en la explotación.
 - b) La capacidad del estado para crear patrimonio de capital e inversión a partir de sus recursos naturales y ventajas competitivas en la actividad. Se trata de mantener inversión perdurable al servicio y bienestar de la nación.
 - c) La apropiación directa de significativa parte de la renta minera, para beneficiar el crecimiento y desarrollo nacional, en forma planificada.

En estos tres componentes, los criterios de definición y los niveles correspondientes son la esencia fundamental de todo contrato sobre recursos y patrimonios nacionales; mismos que igualmente es la esencia para toda evaluación. Así, por un lado, la participación en la inversión y los niveles de reconocimiento de aportaciones en el capital accionario; y, por otra parte, los niveles establecidos para el reparto de ganancias. Así, la estructura accionaria debe incluir al País Aportador del recurso mineral natural, sus infraestructuras aprovechables para desarrollar la actividad minera y sus condiciones evidentes para acceso a los mercados internacionales; componentes industriales, que son tan igual de importantes como los aportes del Accionista capitalista en cuanto a capital, tecnología y gestión comercial.

- b. Constitucionalidad, legalidad, regulaciones e institucionalidad:** Este segundo grupo, atañe a los componentes denominados: cumplimientos de los regímenes de legalidad, regulaciones e institucionalidad. El mismo se refiere a:
- a) El cumplimiento obligatorio y regular de la Constitución Nacional y sus normativas fundamentales.
 - b) El cumplimiento a las legislaciones nacionales principales (LNP).
 - c) El respeto a las institucionalidades establecidas y sus normas.
- Por LNP debe entenderse aquellas actividades concernientes directas como son los campos: tributarios, fiscales, laborales, seguridad social, medio ambiente y otros. Respecto a estas responsabilidades surgen asuntos conflictivos que generalmente conciernen a la flexibilización de las normativas legales existentes, con exoneraciones y todo tipo de medidas especiales.
- c. Las Responsabilidades y los pagos por afectaciones:** El tercer grupo, suele denominarse: condiciones de pagos contractuales y por afectaciones. El mismo trata los criterios y normas para la asignación de pagos especiales y las responsabilidades por “afectaciones colaterales”. Aquí se comprenden renglones importantes, como: los cánones de uso de áreas territoriales y acceso de servidumbres, uso de cuencas hídricas, daños y contaminación, afectaciones culturales, etcétera. Contextos y situaciones que generalmente son muy amplias.
- d. La Gestión de las actividades claves y los efectos multiplicadores:** En principio, los ingresos estatales de la minería deben propiciar el desarrollo integral nacional, propiciar efectos multiplicadores importantes en el fisco y a nivel regional, y beneficiar directamente a las comunidades involucradas en la actividad minera. Todo este componente de gestión de actividades claves y efectos multiplicadores son muy amplios en toda negociación y contrato minero, pues incluyen campos y asuntos directos e indirectos.

Para ilustrar el mismo, se presentan aquellos considerados muy importantes:

- a) Asuntos Fiscales y Tributarios.
- b) Empleo, Derechos Laborales y Seguridad Social.
- c) Medio Ambiente y Salud.
- d) Impactos Focales y Regionales.
- e) Seguimiento Al Negocio Minero y el Desempeño Empresarial Local.
- f) Los roles de los marcos regulatorios obligatorios –versus– la flexibilización de disposiciones y normas.
- g) La Planificación como instrumento fundamental para construir un nuevo modelo de desarrollo, que requiere Panamá. (discusión de este desafío nacional)

Al respecto, de esta sección analítica dos conclusiones parciales son muy importantes:

- Primera: De la noche a la mañana, los intereses conflictivos entre las partes no estarán abolidos, fácil ni repentinamente. Sin embargo, si pueden ser reducidos, estableciendo consensos racionales y equilibrados para lograr beneficios mutuos permanentes y de larga duración.
- Segunda: Esta dirección de negociación es la que hoy suele llamársele “criterios y condiciones para un capitalismo progresista”, muy distantes de aquellas típicas características de colonialismo y neocolonialismo salvajes. En general, esta es la dirección de toda estrategia de negociación correcta.

1.3. Alternativa al Modelo Minero Neocolonial Predominante.

Bien sabido es, que el capital financiero global ejerce su gran poderío y fuertes controles en la economía mundial de los recursos estratégicos y su gestión de negocios. De manera que lograr la superación de las típicas características coloniales y neocoloniales requiere de condiciones históricas con bases reales y estrategias, que permitan materializar las mismas, en formas de asociación y negociaciones que simultáneamente resulten viables y ventajosas, y a ambas partes. En este contexto mundial, particularmente en los negocios mineros, desarrollar una estrategia que sea alternativa real al predominante modelo neocolonial y neoliberal, implica y requiere tres condiciones históricas imprescindibles, a saber:

a) Tres Condiciones Históricas Imprescindibles

- 1) Romper con las reglas de juego neocolonial–neoliberal y sus esquemas de concesiones privatizadoras absolutas de los recursos y patrimonio nacionales, y que utilizan normativas cuasi ilimitadas para controlarlos y saquearlos.
- 2) Construir esquemas de asociación de empresas mixtas, estado e inversión transnacional, las que permitan espacios para construir consensos racionales y equilibrados, principalmente en la cartera accionaria y el reparto de ganancias operacionales, para beneficios mutuos de larga duración; y por supuesto, con aquellas corporaciones mineras mundiales que se avengan a estos acuerdos.
- 3) Contar con estrategia y plan de metas claras, para el desarrollo minero y sus contextos básicos, que son condicionantes imprescindibles para lograr negociaciones convenientes; las que así, obviamente puedan descartar y alejarse de las premuras e improvisaciones, que suelen ocurrir e imponerse en los estados débiles, dependientes y clientelistas.

b) Estrategia y negociación minera

En los países débiles de capital y tecnología, como es Panamá, las negociaciones que empiecen y concluyan con resultados progresistas pueden alcanzarse, sólo contando con alguna estrategia con fines que así la califiquen desde sus bases de principios conceptuales y funcionales. Esta estrategia siempre es un requerimiento imprescindible para resultados equilibrados frente a los intereses del capital financiero global. Por tanto, entre y para las partes, toda estrategia negociada debe contar con criterios, medidas y verificaciones, a fin de evaluar las valoraciones a los recursos naturales, funciones y repartos del capital, ganancias y todos los recursos productivos.

Bien sabido es que, aunque un país disponga de los recursos mineros, y sea poseedor nominal, no basta para lograr resultados equilibrados favorables, si la “estrategia negociada en curso” está diseñada para favorecer rotundamente a una parte, la contraparte del capital financiero global en desmedro de la parte nacional aportadora del valioso recurso mineral y sus ventajas comparativas.

Este planteamiento es tan axiomático, que no requiere demostración de los resultados desventajosos para países aportadores de minerales, como bien demuestran variadas negociaciones internacionales. En este sentido, un sabio proverbio popular enseña una lección valiosa, al evaluar resultados de una negociación en curso: “no esperes recoger los mangos bajitos”. En Panamá y en pocas palabras, esta es la situación actual del conflictivo contrato minero en discusión.

II. LA CONCESIÓN “MINA COBRE PANAMÁ” Y SUS PROBLEMAS LEGALES

En Panamá y desde inicio del decenio de 1990 a la fecha han transcurrido más de 3 décadas, precisamente han pasado 33 años y 7 administraciones públicas presidenciales, a saber: Guillermo Endara G. (1989-94); Ernesto Pérez Balladares G. (1994-99); Mireya Moscoso R. (1999-04); Martín Torrijos E. (2004-09); Ricardo Martinelli B. (2009-14); Juan Carlos Varela R. (2014-19); y, Laurentino Cortizo C. (2019-24).

Se trata de un largo periodo en que se registraron variados eventos –polémicas, conflictos y demandas legales– vinculados a problemáticas de trasfondo y puntos focales críticos en el desarrollo de la minería y las responsabilidades públicas respectivas; todo ello, relacionado con las concesiones mineras de tipo privatizador y sobre los minerales oro y cobre.

2.1. *La Ley 9 de 1997: Un Marco Minero Amplio de Ilegalidad y controversias.*

Hace casi un cuarto de siglo, un capítulo controversial fue abierto en la historia de la minería local al aprobarse la ya tristemente famosa Ley 9 de 1997. En efecto, se trata de la concesión minera entre el Estado y la Sociedad Petaquilla, S.A. que fue aprobada el 26 de febrero de 1997 mediante la Ley No. 9 en la administración de Ernesto Pérez Balladares. Dicho contrato fue transferido al grupo empresarial Minera Panamá, S.A; y, luego, en el 2017 fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Actualmente en 2023, está en curso una situación excepcional, que es el limbo jurídico vigente sobre el caducado Contrato de la Ley No. 9 por el que “se rige” el consorcio empresarial *Minera Panamá S.A.* que es subsidiaria representativa de la transnacional canadiense First Quantum Minerals Limited. Sin embargo, desde 2019 ya está explotando la mina Cobre Panamá en Donoso, Colón. Se trata de una empresa activa que al año 2022 registró una inversión monumental de 6,700 millones de USA dólares.

Desde el año 2017 la Corte Suprema de Justicia lo declaró inconstitucional; y tal decisión – por argucias políticas– entró en vigencia en el 2021, 4 años después. Con la cronología de los eventos descritos, la situación general exhibe dos características inherentes desventajosas y perniciosas, acumuladas ya por un cuarto de siglo; a saber:

- a) Limbo jurídico respecto a la caduca Ley 9 de 1997; y,
- b) Ausencia de un nuevo contrato regulador entre el estado nacional y el consorcio Minera Panamá S.A.

Así ha venido conformándose un marco o ambiente de ilegalidad que puede así calificarse y cuantificarse en un período corto o extenso, entre 3 y 25 años, según el criterio referencial que se tome en cuenta, a saber:

- a) 25 años por cronología del contrato oficializado y luego abolido.
- b) 5 años, según criterio de su declaración de inconstitucionalidad.
- c) 4 años, según criterio de la fecha de inicio de operaciones de explotación en 2019.

2.2. *Años 2022–23: Premuras para remplazar la Ley 9 de 1997.*

El contexto que ha caracterizado la conformación del remplazo de la Ley No. 9 está preñado de conflictos de ilegalidad, controversias operativas y premuras jurídicas, socioeconómicas y de todo tipo. Resulta que, en enero de 2022, en conjunto el Gobierno de Panamá y el consorcio empresarial Minera Panamá, S.A. & First Quantum Minerals anunciaron haber

alcanzado un acuerdo de objetivos y principios para un nuevo contrato de concesión y operaciones. Sin embargo, en diciembre de 2022 este proceso negociador quedó atascado; y, además, ambas partes argumentaron distanciamientos considerables respecto a las bases previamente establecidas.

En marzo de 2023, nuevamente ambas partes contractuales comunican al país haber acordado una base actualizada de objetivos y principios, que pondría fin al urgente requerimiento de un Contrato Ley que cumpla con toda la institucionalidad correspondiente. Así, la situación conflictiva más visible y urgente de este año 2023 se resume en generar y oficializar un nuevo contrato de concesión y regulación para el proyecto Cobre Panamá y sus operaciones a largo plazo.

En la fecha presente, la pregunta obligada que cabe plantear es la siguiente: **¿Están las partes, Estado y corporación minera, dispuestas a poner fin a los variados conflictos y establecer un nuevo contrato?**

Varias posiciones y declaraciones de ambas partes, esbozadas por medios públicos, muestran disposición para la respuesta del Si. Afirmación, que principalmente es resultado de las condiciones apremiantes que cada parte tiene en su agenda.

Por parte del consorcio empresarial multinacional, todo lo relacionado a resolver el limbo jurídico e ilegalidad existente, y que genera limitaciones frente a los inversionistas y directamente afecta sus quehaceres el mercado mundial. Por parte del Estado panameño, muchas de sus premuras están en juego, aquellas principalmente en actividades claves como son: crecimiento económico, ingresos tributarios y fiscales, elevación del endeudamiento total y el servicio elevado a la deuda pública, caída de la inversión pública, mantenimiento de tasas de desempleo e informalidad elevadas.

Además, en el listado de premuras del Estado, están los intereses del gobierno oficial por recolectar simpatías. Unas, en su relación con el capital financiero global apoyándole abiertamente su modelo de gestión minera. Otras, buscando apoyo electoral-clientelista para las elecciones de mayo 2024, mediante el uso de los aportes económicos que de inmediato la empresa minera empezará a reportar al tesoro nacional. Respecto al uso de los aportes de la empresa minera al tesoro nacional, el gobierno nacional ha anunciado algunas medidas, que en nada lucen constituir un plan desarrollista coherente y permanente. Se trata de una modalidad de propuesta sin perspectivas inversionistas, ni desarrollistas, al proponer destinar la porción mayoritaria de ingresos como gasto al programa de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja del Seguro Social (CSS).

Sería lamentable que tales fondos monetarios mineros públicos terminen con el mismo destino de gasto corriente no redituable que ocurre con los fondos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que son depositados sin reglamentaciones de uso en el bolsón del tesoro nacional. Desde la entrada en vigencia del Tratado Torrijos Carter el 1 de octubre de 1979 hasta diciembre del año 2022, la suma total acumulada aportada por la ACP al Tesoro asciende a 25,505 millones de USA dólares, sin que en toda Panamá haya una sola obra desarrollista y su respectiva placa de constancia de inversión desarrollada con tales aportes; por ejemplo, infraestructuras estratégicas como la ciudad gubernamental, la carretera Bocas-Colón, una línea del Metro, etcétera.

Y no es que se considere que resolver la iliquidez del IVM no sea una urgencia nacional. Es

que un buen asesor fiscal primero pensaría en un plan para reducir la evasión tributaria; así, con tan solo una meta de 20% anual en el renglón de evasión sobre la renta recaudaría 1,200 millones por año; suma. que resultaría 4.8 veces mayor que la eventual asignación del aporte minero que propone la administración Cortizo.

En primera instancia, resulta evidente la idea de gastar rápido los ingresos públicos de la actividad minera; todo ello, sin importar cómo, ni priorizar un programa de inversiones desarrollistas. En segunda instancia, queda muy obvio que la planificación científica e integral del estado y el desarrollo nacional está ausente o andará escondida.

En suma, la agenda gubernamental oficial puesta en la actual mesa de negociaciones apunta a buscar salidas y respuestas, que satisfagan las premuras gubernamentales por aumentar de inmediato alícuotas de ingresos al fisco y sostener y ampliar medidas de corte electoral-clientelista del oficialismo en las elecciones generales de mayo 2024. Se están utilizando dos direcciones inconvenientes a una visión integral y planificada del desarrollo nacional. La muchísima propaganda que se está pagando y difundiendo, de parte y parte, en el fondo sólo lucen mecanismos para distraer o amoldar la opinión ciudadana a tales direcciones y resultados.

III. EVALUACIÓN DE LA ACTUAL NEGOCIACIÓN MINERA Y EL DESARROLLO NACIONAL.

En el desarrollo de esta sección se ha requerido hacer énfasis especiales en dos contextos metodológicos: uno, concierne principalmente a contenidos conceptuales; y, el otro, a contenidos aplicados. Así, en primera instancia, se exponen los análisis referentes a tres temáticas importantes, a saber: a) el concepto: negociación aceptable para la nación; b) la tabla matriz para evaluación de negociación minera y el desarrollo nacional; y c) la actividad minera en Panamá y los desafíos importantes que atender.

En segunda instancia, se exponen los análisis de la negociación actual, referentes a actividades, impactos y desafíos en el desarrollo nacional. A este respecto, los análisis correspondientes se presentan en dos secciones: a) Una dedicada específicamente a la mina Cobre Panamá y asuntos societales claves; y b) otra, enfocada en los trasfondos de la minería y el desarrollo nacional. En ambos casos, presento una síntesis de la negociación finalizada; destacando aquellas características que resultan con mayor relevancia y peso de ponderaciones, consideradas en la matriz guía de evaluación y su confrontación con las condiciones acordadas por las partes.

3.1. Negociación Minera y Componentes Claves de Evaluación.

Por más de una centuria, en el desarrollo y apogeo del llamado proceso histórico de alpinismo generacional, los actores sociales nacionales fueron comprendiendo y lograron progresivamente contornear una noción de “negociación con resultados aceptables para la nación”. Así, establecieron bases fundamentales para el Estado en contextos de: soberanía y autodeterminación política; institucionalidad, legalidad y regulación; creación de patrimonio y rentas; y defensa de recursos y activos nacionales.

a) El Concepto: Negociación Aceptable para la Nación.

A manera de una síntesis convencional, el concepto de Negociación Aceptable para la Nación define los resultados que como características y cualidades son favorables para las condiciones de soberanía, justicia, dignidad e interés del Estado nacional de Panamá y su población; resultados, que a la vez deben contribuir al proceso de crecimiento, desarrollo y bienestar humano en las dimensiones política, social, económica y otras importantes e incluidas en la visión–país estratégica e integral.

Para la actualidad y el caso presente de la minería aquí bajo análisis, percibo que dicho concepto no ha cambiado su esencia y condiciones, mismo que determina los significados positivos desarrollistas nacionales. A la vez, su alcance es válido tanto a nivel conceptual y en el empírico. Por ende, tal noción está utilizada en este estudio. Esta aludida conceptualización conlleva a la necesidad imprescindible de evaluar integralmente los resultados de toda negociación, ordenando los balances de ganancias y pérdidas y compendiándolos como la relación neta de costo–beneficios; para lo cual, es obligante contar con análisis de los logros, efectos, repercusiones y consecuencias que dimanen de los asuntos concretos establecidos al cierre de las negociaciones.

b) Matriz para Evaluación de Negociación Minera y el Desarrollo Nacional.

- 1) Conforme a los planeamientos anteriores, el tema que sigue en importancia es referente a la “evaluación de negociación minera y desarrollo nacional. Por ello en este estudio, se ha procedido a preparar una tabla matriz para tal propósito, y que se ha titulado: Matriz para Evaluación de Negociación Minera y Desarrollo Nacional.
- 2) Es conocimiento general que, explicar y corroborar las características de una “negociación aceptable para la nación” requiere la evaluación cualitativa y cuantitativa de los componentes y condiciones esenciales que conforman el propio concepto; cuyos resultados permiten así calificar correctamente las razones y cualidades de todos los contextos involucrados en el proceso negociador.
- 3) Los balances respectivos sobre ventajas al consorcio transnacional y desventajas al estado panameño pueden ordenarse, explicarse y detallarse ampliamente. Para ello se requiere utilizar las dos herramientas básicas pertinentes: a) La Matriz de evaluación de la negociación; y b) La Propuesta Acordada como Resultado de la Negociación, o preferentemente el mismo texto del Contrato-Ley. Dicho estudio rebasa el propósito y alcance definido para este ensayo. En otra oportunidad, habrá que incursionar en la ampliación requerida.

c) La Actividad Minera: Panamá y Desafíos Importantes que atender.

Este es uno de los temas que requiere amplios estudios. En este ensayo no hay espacio suficiente para exponerlos en forma completa. Se incluye el análisis especial que complementa los puntos anteriores, referentes al concepto y matriz de negociación minera aceptable; denominado: “Estado de Situación de La Minería en América Latina y El Caribe” (CEPAL–NNUU, 2018). Es importante destacar la conceptualización y orden de CEPAL, concerniente a los Desafíos Importantes que atender en la Actividad Minera, fijada por prioridades bajo la siguiente lógica de orden y encadenamientos:

PANAMÁ: NEGOCIACIONES MINERAS COMPONENTES CLAVES Y EL DESARROLLO NACIONAL MATRIZ PARA EVALUACIÓN: PRINCIPIOS Y VARIABLES A CONSIDERAR	
I – PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS EN LA CONFORMACIÓN DE LA INVERSIÓN.	
①	Niveles Claves de Conformación de Patrimonio y Capital Accionario. Estado: Propiedad Recursos / Creación de Patrimonio / Apropiación de Renta
②	Niveles Claves en el Reparto de Las Utilidades y Gestión del Desarrollo.
II – PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, REGULACIONES E INSTITUCIONALIDAD.	
③	Cumplimiento a la Constitución Nacional.
④	Cumplimiento de las Legislaciones Nacionales Principales.
⑤	Respeto a las Institucionalidades Establecidas y Sus Normas.
III – CONDICIONES DE PAGOS CONTRACTUALES Y POR AFECTACIONES.	
⑥	Pagos especificados como “Directos y Especiales”.
⑦	Otros Pagos especificados “Por Afectaciones Colaterales”.
IV – LOS EFECTOS MULTIPLICADORES Y LA GESTIÓN DE ACTIVIDADES CLAVES.	
	Actividades concernientes en Campos y Asuntos Directos e Indirectos.
⑧	Asuntos Fiscales y Tributarios.
⑨	Empleo, Derechos Laborales y Seguridad Social.
⑩	Medio Ambiente y Salud.
⑪	Macroeconomía e Impactos Focales y Regionales.
⑫	Seguimiento Al Negocio Minero y el Desempeño Empresarial.
⑬	Otras Actividades.
V – DISCUSIONES IMPORTANTES Y DECISORIAS.	
⑭	Roles de los Marcos Regulatorios Obligatorios –versus– La Flexibilización de Disposiciones y Normas.
⑮	La Planificación como instrumento fundamental para construir un nuevo modelo de desarrollo, que requiere Panamá.
Concepto y Diseño: JAGP. Panamá. UP. 2023	

- 1) Establecer una política tributaria minera progresiva, cónsona a la alta capacidad económica de la industria.
- 2) Establecer una política tributaria minera progresiva, cónsona a la alta capacidad económica de la industria.
- 3) Generar estabilidad en el sector público: ingresos tributarios y fiscales, inversión y gasto.
- 4) Garantizar protección y sostenibilidad medio ambiental.
- 5) Garantizar los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos.
- 6) Agregar valor, profundizar encadenamientos productivos locales y diversificar la producción y las exportaciones.
- 7) Contrarrestar las fluctuaciones cíclicas de los precios mundiales del cobre, y atenuar las vulnerabilidades externas.
- 8) Impulsar la integración regional frente a tensiones externas, proteger la competitividad y dar señales colectivas a la IED, sin disminuir estándares sociales y ambientales.
- 9) Ejercer una gobernanza efectiva y democrática para una gestión sostenible de los recursos naturales.

En efecto, se trata de ocho desafíos, que el citado estudio contextualiza dentro del definido Marco General de las Políticas para Los Recursos Mineros y La Buena Gobernanza. Por otra parte, la sostenibilidad medio ambiental (punto 3) se define de manera más abarcadora y textualmente así: “Proteger el medio ambiente, reducir los impactos socioambientales, y elaborar políticas integrales de sustentabilidad de los recursos naturales”. Cabe destacar que todos los puntos considerados desembocan al punto 8, que en sí es un gran objetivo guía u ordenador: “ejercer una gobernanza efectiva y democrática para una gestión sostenible de los recursos naturales”.

Recapitulando, todos estos desafíos incluidos en el listado son muy valederos para aplicarlos en el caso y situación de Panamá; incluso, el mismo orden empleado guarda importancia y correlación con las condiciones existentes en nuestro país.

3.2. Negociación 2022-23: La Mina Cobre Panamá y Asuntos Societales Claves.

Debe quedar bien claro que el pretendido contrato-ley de la República con el consorcio transnacional, constituido por las empresas Minera Panamá, S.A. (MP SA) y First Quantum Minerals Limited (FQML), es la resultante una estrategia de negociación muy, pero muy distante, de la propuesta del llamado modelo minero de empresa mixta, forjado como política desarrollista nacionalista en los años ‘70 del siglo pasado.

a) Cápsulas Informativas sobre el Consorcio MP SA y FQML

- La MP SA es la compañía panameña titular de la concesión de la Mina Cobre Panamá, ubicada en Donoso, distrito de Colón.
- La FQML es una compañía minera multinacional canadiense; que actualmente tiene una participación del 90 por ciento del patrimonio en MP SA.
- Se ha estimado que las actividades de la Mina Cobre Panamá actualmente representan más de la mitad de la capacidad de producción de FQML.
- A diciembre del 2021, el volumen de inversión total de MP SA en la Mina está calculado en 6,700.0 millones de US dólares.
- En Canadá y respecto a los años 2021 y 2022, FQML ha declarado ganancias por el monto acumulado de 3,542.0 millones de US dólares.
- Durante los años 2019–2021, el Estado panameño registró la suma acumulada de 86.0 millones de US dólares por concepto de regalías de las utilidades.

b) La Renta Minera: Formación de Inversión, Patrimonio y Capital Accionario

Por un lado, el poderoso capital financiero transnacional, representado por el consorcio MP SA y FQML es el inversionista absoluto con el 100% de la cartera accionaria. En tal cartera Panamá ha quedado con 0% de acciones. Ni siquiera se tuvo consideración de las ideas de creación de Petroterminal de Panamá, S.A. o la referencia de las empresas estatales que fueron corporativizadas como empresas mixtas. Sólo con esta condición, el consorcio transnacional minero ejerce un control cuasi absoluto; además, de que persigue y establece prioridades de fines lucrativos y metas desmedidas; para las cuales ha creado en el contrato mecanismos que abiertamente le benefician.

En el otro lado, el Estado panameño –con todos sus recursos mineros, infraestructuras y facilidades de acceso a mercados mundiales– queda totalmente anulado como entidad inversionista, y reducido a la condición apéndice de un “país-estado concesionario”. Ambas

condiciones son resultados deliberados y reduccionistas, debido a la aplicación de conceptos complacientes y tergiversados de lo que es la inversión de interés común y distribución de la renta minera generada; concepción misma, que además no pretende respetar una participación equilibrada –menos aquella paritaria– en variables claves como son: a) la cartera de capital accionario y b) el reparto de las ganancias de operaciones.

c) La Renta Minera: Utilidades, Pago de Regalías e Impuestos

Con relación a las ganancias de operación, el consorcio transnacional Minera Panamá, S.A., pagará regalías de apenas entre 12% – 16% de las utilidades brutas; y esta alícuota está condicionada expresamente a las fluctuaciones que ocurran en el precio del cobre en los mercados mundiales. A nivel internacional, comparando dicho pago de regalías, éste corresponde a un grupo de bajo nivel. En los países sudamericanos, tal pago de regalías se asemeja al nivel existente en Colombia y Perú que oscila entre 1.0% – 15.0%; y mismo, que si es muy inferior al pago correspondiente al grupo de países como Bolivia, Ecuador y Chile, en los que este nivel oscila entre 6.8% y 50.0%. En Bolivia, este pago puede llegar a 40%; y en Ecuador, desde 2008 se estableció el “margen minero soberano”, una renta mínima para el estado del 50%. (Cepal. 2022).

Asociado a este asunto de regalías, se ha publicitado mucho la idea de un Ingreso Anual Mínimo Garantizado (IAMG) para el Estado, y pagadero por la suma de 375.0 millones de US dólares. Este supuesto IAMG no será fijo ni garantizado; realmente, el mismo podría disminuir en años de precios mundiales bajos del cobre, y también por disminución de la producción y por decisiones empresariales propias. Las utilidades se asocian mucho con el volumen de producción, los precios y el contenido de valor agregado doméstico; sin embargo, también tiene correspondencias de afectación por la forma como se determinan otros factores de pagos al estado, como son entre otros: impuestos corrientes, impuestos de utilidades, sobretasas y gravámenes específicos.

En consecuencia, en la valiosa evaluación de las utilidades, lo más importante es determinar cuánto suma el ingreso acumulado que el estado nacional captura de la renta minera total que produce este negocio. Esto requiere de análisis efectivos y seguimientos constantes. La producción de Minera Panamá, S.A. empezó en el año 2019. Durante los años 2019–2022, el Estado panameño solamente registró la suma acumulada de 86.0 millones de US dólares por concepto de regalías de las utilidades. Misma que corresponde al siguiente orden monetario en US dólares: 5.0 millones en 2019; 32 millones en 2020; y 49.0 millones en 2021.

Durante la negociación del actual proyecto de contrato-ley, se ha adelantado como un *estimado* que el pago acumulado de regalías aún no pagadas (atrasos) para los años 2021 y 2022 rondaría la suma de 395.0 millones de US dólares. Los asuntos referentes a este tema no han quedado bien establecidos como se manejarán a futuro, igual que aquellos referentes a los atrasos que incurra la empresa en los pagos tributarios.

d) Control de La Gestión Minera Desarrollista

Tras las dos caras expuestas en cuanto a capital e inversión quedan características explícitas y diferenciadoras, las cuales van generando desbalances significativos entre las dos partes negociadoras. Al quedar Panamá impedida de crear capital patrimonial, queda sin mayores controles sobre las estrategias claves del desarrollo minero y sobre las capacidades legales e institucionales, para injerencias decisorias en las actividades y los efectos multiplicadores; queda sólo como una entidad limitada para cumplir aquellas tareas y metas reducidas que le

asignan, y que los gobiernos negociadores –actual y anteriores– parecen aceptar con cierto grado alto de satisfacción. Con esta base contundente de desventajas, todas las otras que se añaden son consecuencias y resultados de esta lógica de enclave colonial dominante, que puede denominarse lógica torcida y deformadora respecto a la formación económico-social panameña.

e) Los Efectos Multiplicadores Sobre La Economía Nacional

Cuando se examinan los Efectos Multiplicadores y Gestión de Actividades Claves, se evidencia que la actividad de la Mina Cobre Panamá presenta –y presentará– aportes importantes a variables de crecimiento de la economía panameña. Este planteamiento tiene validez, sin pasar por alto que tales resultados de aportes pueden variar, según los métodos que se empleen para las mediciones y simulaciones para aproximar las realidades. Renglones de ingresos como tributos y regalías pueden variar según los escenarios proyectivos que se asuman. De hecho, estas proyecciones conllevan aplicar probabilidades con variadas incertidumbres que también condicionan sus resultados.

Sin duda, los estudios de análisis y proyecciones deben realizarse y someterse a discusión científica, para disipar dudas y fortalecer los resultados. Ciertamente, a corto y mediano plazo el ascenso de la minería aportará impactos positivos nacionales, entre los que habrán de destacarse:

- a) Consigo misma, como sector productivo.
- b) En parámetros macros de ingresos y valor agregado.
- c) En los ingresos del estado y las finanzas públicas.
- d) En otras actividades ligadas al crecimiento y diversificación económico-social.
- e) En la generación de importantes empleos directos e indirectos.

Con la finalidad de analizar estos efectos multiplicadores sobre la economía nacional se destacan los aspectos que explican contenidos sobresalientes en un reciente estudio sobre el tema (INDESA, 2023):

“En Panamá, la importancia e impactos de la industria minera se evidencia en importantes indicadores de su actividad productiva y económica en el país, mismos que se exponen a continuación utilizando los datos del año 2021:

(a) De forma agregada, como demandante de insumos intermedios necesarios para su producción, genera \$899 millones de dólares, cerca del 2.6% del consumo intermedio total del país, incluyendo proveedores locales y extranjeros. Considerando sólo proveedores locales, estas cifras cambian a \$594 millones y al 2.4% de la demanda total, respectivamente.

(b) El impacto multiplicador sobre el valor bruto de la producción es de \$3,166 millones de dólares, equivalente al 3.2% del total nacional.

(c) También se genera un impacto considerable en el agregado de las remuneraciones devengadas por los trabajadores, y tal cifra asciende a \$232 millones, representando el 1.4% de esta variable a nivel nacional.

(d) En materia de empleo, la operación minera de forma directa emplea a más de 5,000 trabajadores, con salarios superiores al promedio de la economía nacional.

(e) Una producción de \$3,066 US dólares que representa 4.8% de participación en el Producto Interno Bruto, PIB total nacional.

(f) En función de los encadenamientos productivos que genera la minería con otros sectores, de forma indirecta se vincula con 40,793 puestos de trabajo, el 2.3% de la ocupación nacional.” (INDESA, 2023)

f) Balance General La Gestión de Actividades Claves

A nuestro juicio, las actividades y metas fundamentales quedan enfocadas y definidas en forma precisa, en los contenidos del proyecto de contrato-ley, estudiado. Por un lado, están establecidas condiciones “ganar-ganar”, tendientes a favorecer los intereses de la transnacional minera. Por otro lado, quedan establecidas condiciones “ganar-perder” tendientes a favorecer o complicar los intereses nacionales de Panamá.

Tratando de conformar los balances conjuntos sobre ventajas y desventajas de las dos partes negociantes, se logra ordenar la siguiente tabla y listado de temáticas. También, se añaden los aspectos más sobresalientes:

- 1) Garantizar la seguridad de la inversión extranjera y su renta minera.
- 2) Facilitar la producción minera y las exportaciones.
- 3) Establecer una política tributaria y fiscal generosa y flexible con la rentabilidad empresarial. El proyecto de contrato-ley contiene una amplia lista de exoneraciones de impuestos y derechos, garantizando un trato muy preferencial. Además, se otorgan al consorcio transnacional concesiones, que no son propiamente de fines mineros, generalmente en forma gratuita y obviando procedimientos públicos de selección y contratación. Se propicia también el traspaso de tales “concesiones especiales” a terceros, legalizando un negocio adicional con facilidades del estado. Por otra parte, los pagos de cánones de arrendamiento de las áreas territoriales ocupadas son prácticamente irrisorios, a saber: a) 130 mil dólares anuales por todas las casi 13 mil hectáreas ocupadas; y b) 39 mil dólares anuales por uso de áreas de servidumbre.
- 4) Flexibilizar las normativas ambientales y su cumplimiento.
- 5) Brindar flexibilidad a las legislaciones económicas y sociales, principalmente en el contexto laboral.
- 6) Debilitar las funciones primordiales de supervisión y controles, que son competencia obligatoria del Estado. Se plantean variados puntos cuestionables, principalmente en los contextos fiscales, ambientales, y derechos económicos y sociales.
- 7) Obviar el cumplimiento de importantes estudios de escenarios a corto y largo plazo. En este contexto están planteadas variadas fallas, principalmente aquellas sobre las proyecciones importantes de los impactos de las actividades mineras sobre: las finanzas y hacienda pública; los impactos al medio ambiente y salud; y, sobre todo, las evaluaciones de costo-beneficio para Panamá como país propietario del recurso minero y sus otras ventajas comparativas.
- 8) Debilitar la salvaguarda de principios y cumplimiento de normativas de soberanía, legalidad, regulaciones e institucionalidad. Este punto está aquí colocado en el último orden, porque en principio no debería existir esta problemática en una nación dedicada -como corresponde- a salvaguardar como prioridad su estado y nación. Sin embargo, el proyecto de contrato-ley lo deja en condición crucial prioritaria, puesto que violentando la constitución y leyes nacionales se otorgan diversas facilidades terrestres, aéreas y marítimas, para crear un complejo empresarial extranjero, que prácticamente se asemejaría a la Ex Zona del Canal.

3.3. Negociación 2022–23: Trasfondos de La Minería y el Desarrollo Nacional.

En la realidad histórica actual de Panamá, evidentemente la minería ya no está planteada como opción teórica, puesto que de hecho es una realidad concreta, ya viviente e impactante en el territorio panameño. La minería conlleva ligazones importantes al proceso histórico de acumulación de capital y roles a desempeñar en la formación socioeconómica panameña.

Pese a todos sus conflictos, lo más viable que habrá será reorganizar sus contenidos, roles y rumbos, hacia aquellos que requiere el desarrollo nacional integral, sostenido y equitativo.

a) Trasfondos teóricos: desarrollo y contradicciones.

El proceso de desarrollo general de todo país conlleva dinámicas y contradicciones fundamentales muy vinculadas entre sí, en las cuales sobresalen: la acumulación de capital e inversión, aumento de las fuerzas productivas, los balances económicos, sociales y también las dimensiones del bienestar integral. En estos procesos intervienen variados grupos de factores determinantes: estructuras económico-sociales, contradicciones y necesidades de cambio, actores sociopolíticos, y las formas sociopolíticas de interactuar. Bajo estos principios dialécticos las sociedades contemporáneas explican y gestionan las dinámicas básicas del desarrollo económico; con todo –no siempre pacíficamente– se conduce a resolver los problemas contradictorios, eventos y políticas que generan sus avances y metas estratégicas.

Desde la perspectiva de nación y en negociaciones internacionales de sus patrimonios, Panamá siempre debe –debería– aspirar lograr su ideal histórico, consistente en las siguientes condiciones y virtudes: a) respeto pleno a la soberanía nacional y cumplimiento a la constitución y leyes nacionales; b) trato justo y redituable; c) cumplimiento de los derechos humanos y socioeconómicos establecidos; y d) énfasis de cumplimiento especial de las políticas y normativas de ecología política y económica, medio ambiente y salud.

Es importante aplicar estas dos conceptualizaciones dialécticas descritas para analizar la sociedad panameña, respecto a su proceso histórico de desarrollo general y referente al alcance y contenido del concepto de negociación de patrimonios. La actual situación minera nacional no escapa al uso de ambas argumentaciones, y considerar las ventajas y limitaciones existentes. Por un lado, las contradicciones entre apariencia y realidad son más generales y muy perceptibles. Por otro lado, las contradicciones esenciales al proceso de acumulación de capital y desarrollo son muy específicas y difíciles de percibir. Este segundo grupo de contradicciones resulta más difícil develarlas, es decir quitarles el velo que impide fácilmente ver la realidad y su lógica.

b) La Minería y el Proceso de Desarrollo Nacional.

Al analizar a fondo la economía y sociedad panameña es evidente que los problemas mineros actualmente críticos tienen sus raíces en conflictos complejos, entre los cuales sobresalen dos que se relacionan con sus estructuras y dinámicas de desarrollo, a saber:

- **Primero: Un Modelo De Gestión Minera Desnacionalizador:** Esta característica se explica con el cambio abrupto de la perspectiva y estrategia desarrollista del patrimonio minero nacional, que fue establecida en los años 70' del siglo pasado, en el gobierno del general Omar Torrijos; cuya característica esencial consiste en la creación de empresa mixta con transnacionales mineras y que el estado nacional es accionista, recibiendo la mitad de la cartera de capital por su aporte patrimonial. Dicho retroceso histórico trajo como resultados desfavorables a la nación: el abandono del modelo de empresa mixta para gestionar la minería panameña, y su remplazo desafortunado por el vigente patrón de concesiones mineras absolutamente privadas y minimizadoras del rol e ingresos del Estado y beneficios a la población.

- **Segundo: Acumulación Deformadora y Reacomodo de la Economía Nacional:** Actualmente, la gestión del patrimonio minero está imbuido en un modo de acumulación deformador, mismo que desarticula tal patrimonio de una modalidad de acumulación de capital y rentas que resulte genuino para el desarrollo nacional. Esta Característica se explica con las siguientes argumentaciones. En Panamá, el paso de una a otra modalidad de acumulación del capital no suele ocurrir de modo casual, sino que ocurre y se materializa conforme al modo como se resuelvan las contradicciones y problemas dentro del mismo régimen general capitalista existente.

Actualmente, este paso de reacomodo de la economía panameña está sobreponiendo el emergente sector minero sobre la tradicional economía de transitismo de servicios, de modo que así se está creando un estadio nuevo de acumulación de capital y relaciones de producción de servicios y bienes; mismo con capacidades mayores, dinámicas crecientes y otra distinta combinación estructural nacional en las dimensiones productiva, exportadora, generadora de efectos multiplicadores e importante número de empleos.

Sobre este análisis, es muy importante hacer varias aclaraciones. Por un lado, tal estadio nuevo no descarta la vieja estructura transitista, sino que la aprovecha, y su tendencia lógica apunta a complementarla y reforzarla. Diversos grupos socioeconómicos nacionales (empresariales, laborales y otros) califican este reacomodo con actitud positiva, pues lo ven como pasar de uno a contar con dos pivotes; considerando que así propician una ampliación favorable de la estructura central de producción y acumulación, ya afectada por varios tipos de agotamientos y el aumento de riesgos en el pivote ligado con la ruta canalera de agua dulce.

Lo cierto es que las condiciones semicolonias y saqueadoras, existentes en el contrato-ley viejo de 1997 y en “la propuesta actual de 2023”, se excluyen o restringen las características positivas esenciales e imprescindibles para un estilo de acumulación de capital y rentas que resulte genuino, para los beneficios transformadores requeridos por la economía y sociedad panameña. En forma dialéctica explícita y pragmática, con el contrato-ley ahora en discusión esta importante contradicción que gravita sobre el desarrollo nacional no quedaría resuelta en forma total y favorable al país Panamá. Esto es determinante y no puede obviarse; porque desde ya es un tema fundamental objeto de discusión, y seguro a futuro también lo será.

IV. REFLEXIÓN SOBRE LA CRISIS MINERA Y SALIDAS

4.1. Tres Corrientes Notorias Sobre La Minería y El Desarrollo Nacional.

En contextos sociales el concepto Corriente es definido como: “curso o tendencia de las ideas y los sentimientos que caracterizan a un grupo de personas frente a temas o problemas específicos”. El mismo así se empleará, para identificar aquellas corrientes más notorias y los grupos de actores sociales que están involucrados y apoyan sus planteamientos.

En la sociedad panameña, mediante una identificación pragmática pueden distinguirse fácilmente tres corrientes notorias respecto a la minería y sus roles para el desarrollo nacional, los cuales se presentan ordenados y se distinguen sus elementos de coincidencias y sus discrepancias:

a) “Panamá Vale Más Con Minería”

La corriente “Panamá Vale Más Con Minería” parte del reconocimiento general de que esta actividad encierra factores positivos para establecer una base nueva capaz de generar avances importantes en el modo de producción y acumulación de la economía panameña, que amplíe y diversifique la actual modalidad del transitismo de servicios. Esta corriente está constituida por dos variantes diferentes, a saber; a) La gestión minera de empresa mixta y con el estado accionista; y b) La gestión de concesión minera absolutamente privada.

Por un lado, la variante de gestión minera con el Estado y empresa mixta contempla dos condiciones básicas para su desarrollo; a) La gestión minera de empresa mixta con participación directa del Estado en forma integral, principalmente haciendo del Estado un socio accionista y con reparto justo y equilibrado de las rentas mineras; b) la voluntad política para contar con una estrategia integral y sostenible para el desarrollo nacional. Esta tesis, ligada al estructuralismo tuvo su apogeo teórico y práctico, en los años ‘70 del siglo pasado, bajo el gobierno de Omar Torrijos. Por desgracia, hoy no tiene presencia decisoria –al parecer, ni histórica– en la actual administración pública negociadora del patrimonio minero nacional. No obstante, la crisis vigente evidencia que es una referencia histórica valedera, que debería ser base esencial de las negociaciones.

Por otro lado, la variante concesión de minería privada se sustenta en el modelo de gestión de concesión privada controlada absolutamente por la inversión multinacional extranjera, y con la minimización de la participación del estado nacional. Este tipo de gestión es promovido por corrientes sociopolíticas del liberalismo de mercado y el llamado neoliberalismo. Ahora está representada por el actual gobierno nacional en asociación con actores del capital financiero internacional. De hecho, se ha convertido en el principal apoyo de la otra corriente: “Panamá y La Minería A La Fuerza”.

b) “Panamá Vale Más Sin Minería”

Esta corriente se basa en la tesis que esta actividad económica siempre representa un grave peligro para el medio ambiente y la salud; y por tal razón, la sociedad tiene el deber de oponerse totalmente a la minería metálica de cielo abierto. Su lucha contra de la minería, también se opone a las políticas gubernamentales nacionales que pretenden hacer del sector minero uno de los pilares básicos en la ampliación y dinámicas funcionales de economía panameña. Plantean que otras actividades productivas son las que deberían constituirse en pilares; y, en tal dirección, privilegiar a sectores como: agropecuario, agroindustrial, turismo, y negocios de bienes y servicios ambientales.

Como corriente y posicionamiento está apoyada principalmente por organizaciones sociales, ambientales e indígenas. Justo es reconocer importantes esfuerzos realizados para promover políticas públicas respecto a la minería en Panamá, a saber:

- Aprobación de la Ley No. 11 de 26/03/2012 que “prohíbe otorgar concesiones para minería metálica, no metálica y sus derivados, en la comarca y áreas anexas y adyacentes”.
- Presentación de la Iniciativa para una Moratoria De Minería Metálica en el territorio panameño. Se trata de dos iniciativas legislativas tramitadas a nivel de la Asamblea Nacional: El Proyecto de Ley 59 de 22/12/2014; El Anteproyecto de Ley No. 102 de 18/08/2021. Ambos no fueron aprobados como ley.

c) “Panamá y La Minería a La Fuerza”

La corriente se fundamenta en el modelo de gestión de las concesiones mineras privadas con controles absolutos por parte de la inversión multinacional extranjera, que sustrae partes sustanciales de la renta minera, dejando en amplias desventajas a la nación panameña y sus intereses nacionales. Así, el desarrollo minero es tipificado como prototipo de desarrollo limitado y deformador, que resulta altamente contradictorio para Panamá, como consecuencia de políticas neocoloniales y neoliberales, que en varios eventos se viabiliza como un enclave colonial.

Lo muy cierto es que esta tercera corriente se ha hecho dueña de la realidad minera nacional, y está estableciendo sus pautas concretas, por encima de lo que planten o piensen los actores sociales progresistas del interés nacional en las corrientes A y B. De hecho, esta corriente mantiene amplios controles ideo-políticos y económicos, con el apoyo del actual gobierno nacional. Además, exhibe su solidez, en los términos de las millonarias sumas de dineros involucrados en su promoción y propaganda.

4.2. El Proyecto De Contrato-Ley 2023: ¿Aprobación O Rechazo?

La situación actual ya luce un hecho y adversidad, resultado de la negociación vigente con el estado panameño; y además, porque el consorcio multinacional minero ya está en marcha con la operación productora desde el año 2019, y utilizando referencias del viejo contrato inconstitucional de 1997. Como es evidente, variados contextos de la relación minería–sociedad exhiben condiciones problemáticas. Además, predomina un ambiente de discusión que no luce muy racional o equilibrado. Una síntesis de historia, economía y política nos pone en evidencia resultados. Como consecuencia del proyecto de contrato general negociado resulta muy obvio que para Panamá –país aportador del recurso minero y sus facilidades– los resultados previsibles se distancian muchísimo de los conceptos requeridos como aceptables en las dimensiones de objetivos estratégicos primordiales, a saber: a) desarrollo nacional integral y soberano; y b) aportaciones a la sostenibilidad y equidad socioeconómica general. También, los resultados presentados están distantes de calificar como negociaciones nacionales viables y ventajosas para el interés y soberanía nacional.

Algunos grupos sociales abordan la perspectiva del desarrollo minero en Panamá como una hipótesis, y así plantean sus análisis como si se pudiese “empezar de cero”. Está demostrado que el problema existente tiene un desbalance crítico para el interés nacional; lo que constituye un problema complejo, y como tal debe ser tratado. Lo cierto es que la situación concreta muestra una minería ya viviente e impactante; con más de 6,700 millones de dólares en inversión, 6,500 empleos directos y otros 35 – 42 mil empleos indirectos, y macroindicadores con valores positivos significativos, aunque muy insuficientes. En consecuencia, rechazar tal realidad, y pensar en un desmantelamiento de la actividad, parece inviable, bajo luces realistas políticas, económicas y sociales.

Por un lado, la tesis “Panamá y la minería a la fuerza” aumenta la oposición directa al mismo contrato y sus métodos de aprobación; e incorpora la crítica férrea de quienes ponderan factores positivos en la tesis “Panamá vale más con minería”. Debe tenerse presente que, los actores sociales seguidores de la variante progresista de esta tesis apoyan la minería en forma condicionada, a que la misma se sustenta en principios genuinos y resultados favorables, y que esté acompañada con una visión integral y sostenible para el desarrollo

nacional. Sin embargo, lo más problemático es que dicha corriente termine triunfante y sin oposición contundente de parte de los seguidores progresistas de las otras dos corrientes.

A nuestro juicio, con los análisis expuestos, **el proyecto de Contrato-Ley 2023 es inaceptable**. El mismo no satisface principios de demandas históricas del pueblo panameño y su interés nacional. El mismo califica como entreguista, saqueador, abiertamente colonial, y con pautas muy sensibles contra la soberanía y el interés nacional, incluyendo variados tipos de violaciones a la constitución y leyes nacionales. Tampoco tal contrato luce potable para que sea aprobado por la asamblea legislativa. En resumidas cuentas, la Asamblea legislativa tendrá su turno para decidir. Cabe preguntarse: **¿Conforme al historial panameño, en este organismo nacional se repetirá otro rechazo a una negociación colonialista?** En definitiva, el pueblo panameño tendrá oportunidad de hacer valer sus mecanismos de presión. Amanecerá y veremos.

Dicho contrato-ley justifica la inaceptable tesis colonial y antinacional de “Panamá y la minería a la fuerza”. Además, la misma conlleva resultados que excluyen y restan características de la tesis “Panamá vale más con minería”. De paso, fortalece la tesis “Panamá vale más sin minería” que hasta ahora mantenía como un planteamiento central: “la moratoria indefinida para la minería metálica en todo el territorio panameño”.

Finalmente, al margen de si el gobierno nacional aprueba o rechaza el Contrato-Ley sobre el recurso y patrimonio minero panameño, yo estoy convencido que, en nuestro país habrá un gran debate histórico y masivo, semejante al ocurrido con la posición geográfica, la soberanía y el Canal de Panamá. Algunos pretenden comparar los términos del contrato actual en ciernes con la Ley 9 de 1997; lo cual resulta un sin sentido, carente de perspectiva histórica. El proyecto de tratado Robles-Johnson de 1967 no contenía avances significativos respecto al tratado Hay-Bunau Varilla de 1903, constituía la continuidad de las fundamentales condiciones coloniales.

También, seguramente, habrá discusiones nuevas como las referentes a los problemas de medio ambiente y salud, compensación de riesgos y el uso de la renta y los beneficios mineros en forma más colectiva real para la población panameña. En suma, otra versión de lucha nacional anticolonial está ya abierta. Se requiere unidad del pueblo para apoyar esta la lucha anticolonial, contra el saqueo del patrimonio nacional y por la dignidad y el interés nacional.

V. BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional de Panamá, ANP. “Anteproyecto de Ley No. 102: Por la cual se declara una moratoria para la exploración y explotación de minería metálica en todo el territorio nacional”. Trámite Legislativo 2021-2022, Fecha Presentación: 18/08/2021. ANP–Secretaría General. Panamá, 2021.

Argote Saldaña, Felipe A. “Panamá: Cese de La Minería Implica Una Recesión Económica”. Panamá. Diario Panamá América. 1 de enero de 2023.

CEPAL – NNUU. “Estado De Situación De La Minería en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades Para un Desarrollo más Sostenible”. Exposición A IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas Lima. Lima-Perú. 20 de noviembre de 2018.

CEPAL – NNUU. “La Institucionalidad y La Regulación Minera en Los Países Andinos”. Cepal, Serie Recursos Naturales y Desarrollo. Informe preparado por Rafael Poveda Bonilla. Santiago de Chile, 2022.

- https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48571/S2201072_es.pdf
- Gobierno de la República de Panamá. “Contrato Entre El Estado Y Minera Panamá, S.A.” Panamá, junio de 2023. Disponible en Agora / Plataforma Oficial Del Estado: agora.gob.pa
- Gutiérrez Pérez, Roderick R. “El contrato actual entre minera Panamá y el Estado panameño y sus compromisos ambientales. Revista Capital Financiero. Panamá, 16 de abril de 2023.
- International Institute for Sustainable Development. “Panamá: Evaluación del Marco de Políticas Mineras”. Foro Intergubernamental sobre minería, minerales, metales y desarrollo sustentable. Panamá, diciembre de 2020.
- Investigación y Desarrollo, S.A. “Impacto Económico De Minera Panamá En La Economía Panameña”. Documento de Estudios y Asesoría de INDESA. Panamá, enero de 2023.
- Jované, Juan A. “Minería: no contar bien a fin de dañar el ambiente”. Revista El Periódico de Panamá. elperiodicodepanama.com Panamá, 12 de julio de 2023.
- Jované, Juan A. “La lucha contra la minería es por la Vida, no por unos dólares más”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 28 de junio de 2023.
- Jované, Juan A. “Al diario La Prensa se le salió el Cobre con la minería”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 31 de mayo de 2023.
- Mitchell Morán, Harley. “Sobre El Contrato Minero: Están Creando Una Institución Tipo ACP”. Entrevista Flor Mizrachi Angel. Panamá, Diario La Prensa, 8 de abril de 2023.
- Movimiento Panamá Vale Más Sin Minería. “20 Razones Para Rechazar El Nuevo Contrato Con Minera Panamá”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 14 de abril de 2023.
- Noriega Adames, Rodrigo. “Radiografía del Nuevo Contrato Minero”. Panamá, Diario La Prensa, 27 de marzo de 2023.
- Román Sánchez, Alejandro. “El Contrato de Concesión de La Mina De Cobre Cerro Petaquilla: Prestaciones y Contraprestaciones”. Revista El Periódico de Panamá, elperiodicodepanama.com Panamá, 12 de julio de 2023.