

Construcción de territorios en Donoso, Panamá. Período 1970-2008²

Manuel
de Jesús
Jiménez
Montero

Investigador del Colegio de Postgraduados (Puebla, México) y Profesor del Ministerio de Educación (Panamá, República de Panamá). Ingeniero Agrónomo especialista en Producción Vegetal del Instituto Superior de Ciencias Agropecuarias (La Habana, Cuba), Maestro en Ciencias en Agroecosistemas Tropicales por el Colegio de Postgraduados (Veracruz, México) y Doctor en Ciencias del programa en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional del Colegio de Postgraduados (Puebla, México). Coautor de “La acción colectiva y los movimientos sociales campesinos en América Latina”, *Interciencia* 35: 9 (2010): 704-708, y de “Dinámica socioeconómica en la región del norte de Coclé ante la ampliación del canal de Panamá”, *Revista Mexicana del Caribe* IX: 17 (2004): 67-94. mjimenezm@colpos.mx

Benito
Ramírez
Valverde

Profesor investigador titular del Colegio de Postgraduados (Puebla, México). Ingeniero Agrónomo especialista en Fitotecnia de la Universidad Autónoma Chapingo (Chapingo, México), Magister en Ciencias en Estadística del Colegio de Postgraduados (Chapingo, México), Master y Ph.D. en Estudios Latinoamericanos en Tulane University (Nueva Orleans, Estados Unidos). Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores de México. bramirez@colpos.mx

Juan Pablo
Martínez
Dávila

Profesor Investigador Asociado del Colegio de Postgraduados (Veracruz, México). Ingeniero Civil por la Universidad Veracruzana (Veracruz, México), Magister en Ciencias en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional del Colegio de Postgraduados (Puebla, México) y Doctor en Ciencias en Agroecosistemas Tropicales del Colegio de Postgraduados (Veracruz, México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. jjmartin@colpos.mx

ARTÍCULO RECIBIDO: 10 DE OCTUBRE DE 2011

APROBADO: 17 DE FEBRERO DE 2012

MODIFICADO: 4 DE JUNIO DE 2012

DOI: 10.7440/histcrit48.2012.06

² Este artículo es producto del proyecto de investigación y la tesis doctoral titulados “Acción colectiva, comunidad campesina y territorio en Donoso, Colón, República de Panamá”, presentada por Manuel Jiménez Montero en el Colegio de Postgraduados (Puebla, México). Los recursos para dicha investigación provinieron de una beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del Gobierno de México y del apoyo institucional del Colegio de Postgraduados.

Construcción de territorios en Donoso, Panamá. Período 1970-2008

RESUMEN

Este artículo analiza el proceso histórico de apropiación del territorio de los actores sociales involucrados en la región de Donoso, Panamá, durante las últimas cuatro décadas. Se argumenta que en la dinámica regional se destaca el conflicto por el uso de los recursos naturales. Si bien en la década de 1970 se impulsa una propuesta que prioriza el desarrollo agrícola, las sucesivas intervenciones del Estado van a tener un claro corte desterritorializante de las comunidades campesinas. En contrapartida, se gesta un movimiento social campesino que esboza una propuesta propia de uso del territorio.

PALABRAS CLAVE: *Panamá, clase campesina, movimiento social, desarrollo rural.*

Construction of territories in Donoso, Panama. The period between 1970 and 2008

ABSTRACT

This article analyzes the historical process of appropriation of territory by the actors of the region of Donoso, Panama over the last four decades. We argue that under these regional dynamics the conflict over the use of natural resources is highlighted. While in the 1970s a proposal prioritizing agricultural development was developed, later actions by the state leaned towards deterritorializing peasant communities. As a response, an emergent peasant social movement outlined its own proposal of land use.

KEY WORDS: *Panama, peasant class, social movement, rural development.*

Construção de territórios em Donoso, Panamá. Período 1970-2008

RESUMO

Este artigo analisa o processo histórico de apropriação do território dos atores sociais envolvidos na região de Donoso, Panamá, durante as últimas quatro décadas. Argumenta-se que na dinâmica regional se destaca o conflito pelo uso dos recursos naturais. Ainda que na década de 1970 tenha se impulsionado uma proposta que prioriza o desenvolvimento agrícola, as sucessivas intervenções do Estado terão um claro corte desterritorializante das comunidades camponesas. Em contrapartida, executa-se um movimento social camponês que esboça uma proposta própria de uso do território.

PALAVRAS-CHAVE: *Panamá, classe camponesa, movimento social, desenvolvimento rural.*

Construcción de territorios en Donoso, Panamá. Período 1970-2008

INTRODUCCIÓN

El medio rural de América Latina ha visto cambios importantes en los últimos treinta años, los cuales se han reflejado en diversos aspectos tales como la estructura de la tenencia de la tierra, la dinámica de los productos de exportación, la producción dirigida a los mercados nacionales y la situación económica y social de los productores. Los cambios apuntan a una reconfiguración del medio rural, en donde toman primacía las actividades no agrícolas.

Coincidente con esta dinámica, en Panamá se viene dando una serie de transformaciones en el nivel de la estructura económica y territorial, que están incidiendo en una nueva diferenciación regional. El énfasis se ha puesto en la zona de tránsito con la ampliación del canal interoceánico, proyecto que tiene previsto cinco años para su ejecución y que inició en septiembre de 2007. No obstante, las propuestas que se implementan incluyen también la potenciación y el establecimiento de nuevas actividades económicas en el medio rural, entre ellas el turismo, la generación de energía a partir de hidroeléctricas y la minería, en las que confluyen intereses nacionales e internacionales de diversos tipos.

Durante el establecimiento de estas actividades han cobrado importancia algunas regiones que hasta hace apenas un par de décadas fueron consideradas como zonas atrasadas o marginales respecto al desarrollo del país. Éste es el caso de la región caribeña, y especialmente del distrito de Donoso, en donde se asientan fundamentalmente comunidades campesinas, rodeadas de considerables recursos naturales. Este proceso ha transcurrido cargado de conflictos, toda vez que las comunidades manifiestan que se les ha excluido de la toma de decisiones relacionadas con el manejo de los recursos naturales y con su propio espacio de reproducción.

Desde dicho contexto, el presente artículo parte de la premisa de que en el distrito de Donoso se asiste a un proceso de desterritorialización que implica la transformación de territorios de subsistencia agrícola y refugio de comunidades campesinas, en territorios subordinados a la expansión económica transnacional vinculada al sector extractivo minero y energético. El objetivo fundamental es describir el proceso histórico en el que se han construido las perspectivas de apropiación del territorio que han elaborado los actores sociales involucrados en la región, específicamente el Gobierno Nacional y las comunidades campesinas, a partir de las acciones y propuestas explícitas o implícitas que han planteado y desarrollado.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCEPTUALES FRENTE AL TERRITORIO

El concepto de territorio ha sido utilizado en diversas instituciones vinculadas al desarrollo rural en las últimas décadas. Para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) el territorio es considerado como un producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos¹, mientras que Schejtman y Berdegué conciben al territorio no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen a —y a la vez expresan— una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades².

En las dos definiciones anteriores sobresale la concepción del territorio como una unidad de intereses, de identidad compartida, por encima de los conflictos que subsisten y/o emergen ante una reconfiguración territorial. En ese sentido, Abramovay señala que el énfasis puesto en los elementos cognitivos, culturales y de identidad para el estudio de los territorios escamotea el análisis de los conflictos políticos y de los intereses contradictorios que están en su base. Para él, más que poner el énfasis en un sentimiento general de pertenencia o de identidad, lo importante es dotarse de medios teóricos que estimulen el estudio empírico de los conflictos sociales y de su desenlace por medio de los instrumentos usados por cada uno de sus protagonistas³.

En esta perspectiva podemos encontrar posturas como las de Montañez y Delgado, para quienes el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella se derivan. Según estos autores toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales, es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales⁴. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción.

Así mismo, Kollmann señala que los territorios, son medio y resultado de acciones productoras de “ambientes” y, en consecuencia, están sujetos a procesos de cambio tiempo-espaciales

1 Sergio Sepúlveda *et al.*, *El enfoque territorial del desarrollo rural* (San José: IICA, 2003), 69.

2 Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, *Desarrollo territorial rural* (Santiago de Chile: RIMISP, 2004), 54.

3 Ricardo Abramovay, “Para una teoría de los estudios territoriales”, en *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, comps. Mabel Manzanal, Guillermo Nieman y Mario Lattuada (Buenos Aires: CICCUS, 2006), 58.

4 Gustavo Montañez y Ovidio Delgado, “Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional”, *Cuadernos de Geografía VII*: 1-2 (1998): 12.

constantes. Su conocimiento pasa por la “escucha” de los diferentes actores y la consideración de sus prácticas⁵. Por su parte, González asume una perspectiva que define el territorio como construcción histórica y social, lo que supone un proceso inacabado, siempre en construcción, de orden cultural, simbólico, económico, político, social; esto quiere decir que examinar el proceso de configuración territorial sitúa no sólo el escenario, sino su existencia real en el marco de un conflicto (que puede ser violento), que está relacionado con su devenir particular⁶.

Para los efectos del presente trabajo se considera al territorio como la construcción social e histórica de un espacio geográfico, producto de la espacialización del poder y de las relaciones de conflicto que de ella se derivan. Se constituye a partir de la apropiación económica, ideológica y política (social) del espacio por los grupos sociales que se dan una representación específica de sus intereses y su historia, para garantizar su reproducción y permanencia en un espacio geográfico determinado. El territorio se caracteriza por una determinada base de recursos naturales, un conjunto de relaciones sociales y una cultura, que se fortalecen a partir de la territorialidad.

Territorialidad vendría a ser, entonces, el conjunto de prácticas o relaciones de poder mediante las cuales se expresan las relaciones sociales en el territorio. Son acciones de orden material y/o simbólicas, capaces de garantizar la apropiación y permanencia en un determinado territorio de un grupo social particular. La desterritorialización o desarticulación territorial está referida a procesos de pérdida del territorio de las comunidades campesinas derivados de la dinámica territorial y de los conflictos de poder entre los grupos sociales. Son procesos que se establecen contraviniendo los patrones económicos, sociales, culturales y naturales en un ámbito geográfico determinado, originados hoy día por las fuerzas del capital y del mercado características de la globalización capitalista.

Según Mançano, la desterritorialización significa la destrucción del campesinado, a partir de lo cual se genera un proceso en dirección contraria: la reterritorialización, que implica la recreación del campesinado por sí mismo, rompiendo con la lógica y con los principios desterritorializantes. “De la misma manera que algunos movimientos producen y construyen espacios también se espacializan y poseen espacialidades. La producción o la construcción del espacio se da por la acción política, por la intencionalidad de los sujetos para la transformación de sus realidades”⁷.

5 Marta I. Kollmann, “Una revisión de los conceptos de ‘territorios equilibrados’ y ‘región’. Procesos de construcción y desconstrucción”, *Theomai* 11 (2005): 5.

6 Adriana González, “Acción colectiva en contextos de conflictividad violenta: una propuesta para su interpretación”, *Circunstancia* 10 (2006): 46.

7 Bernardo Mançano Fernández, *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales*, 2004. <http://www.acaoterra.org/IMG/pdf/Movimientos-socioterritoriales-y-movimientos-socioespaciales.pdf>

De lo expresado anteriormente se colige que los actores y sujetos sociales están en disputa permanente por la organización y desarrollo del territorio. Para la región de Donoso, desde el Estado panameño se plantea una reorganización del territorio excluyente para los campesinos, al imponerles proyectos que trastocan las relaciones y modos de vida, generando un conflicto territorial al enfrentarse implícita y/o explícitamente dos concepciones de apropiación y construcción territorial; una de ellas, orientada al aprovechamiento de recursos de la región por el Estado y las compañías transnacionales, ha sido valorada como negativa por los campesinos en lo económico, social y ambiental, con el movimiento y el conflicto territorial consecuentes, que replantean las perspectivas del desarrollo agrícola y rural de la región.

El análisis del entramado de procesos y relaciones en la apropiación y construcción del territorio de la región de Donoso por los campesinos, el Estado y agentes económicos — desde una aproximación histórica— permite identificar los cambios estructurales en que dichas relaciones se conciben y desarrollan. Pero también, las posibilidades de construcción de una territorialidad campesina incluyente como una vía de desarrollo rural.

2. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

En el presente trabajo se realizaron entrevistas a dirigentes campesinos de la región de estudio y se consultaron los Censos Nacionales Agropecuarios de Panamá elaborados por la Contraloría General de la República (CGR) correspondientes a 1971, 1981, 1991 y 2001. De igual forma, se obtuvo información respecto de los programas del Gobierno Nacional de 1970 a la fecha, en la Biblioteca del Ministerio de Economía y Finanzas, y en la Biblioteca Nacional Ernesto J. Castillero R.

Se realizó un total de 10 entrevistas a dirigentes campesinos del Distrito, fundadores de comunidades y/o dirigentes activos de organizaciones actuantes en la región, tales como la Coordinadora Campesina por la Vida (CCPV), el Movimiento de Unidad Campesina (MUC) y el Movimiento de Mujeres de la Costa Abajo de Colón (MOMUCAC). Las mismas se realizaron en dos períodos: el primero entre febrero y marzo de 2008 y el segundo entre enero y febrero de 2009.

Considerando que se trata de reconstruir el proceso histórico que ha dado origen a la situación actual, se estableció una segmentación del período en estudio en tres fases: a) la fase Torrijista (1970-1989); b) la fase de ajuste estructural (1990-1999); c) la fase de auge de proyectos transnacionales (1999-2008). En cada una de ellas se abordan las acciones de los actores sociales, particularmente de los campesinos y del Estado panameño, por la apropiación y construcción del territorio bajo perspectivas de organización territorial antagónicas, que paulatinamente entrarán en conflicto por el dominio y control territorial.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. CARACTERÍSTICAS FÍSICO-DEMOGRÁFICAS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DISTRITO DE DONOSO

El distrito de Donoso se ubica en la Región Central Caribeña de Panamá, en el norte del país. Se prefiere denotar como caribeña a esta región, con la intención de ubicarla en su contexto geográfico real, el mar Caribe, ya que comúnmente el lenguaje oficial y popular la ha designado como la región del Atlántico panameño. La superficie total de Donoso es de 1.811,44 km², de los cuales 107,29 km² (5,92%) corresponden a uso agrícola de subsistencia y 1.293,85 km² (71,42%) a bosques maduros⁸. Forma parte de la provincia de Colón y fue fundado oficialmente el 27 de marzo de 1906. La población total para el año 2000 era de 9.671 personas, de las cuales 1.785 mayores de 10 años se dedicaban a la agricultura. De las 1.989 casas existentes 1.701 no tienen corriente eléctrica, en 1.474 se cocina con leña y 919 no tienen agua potable. Según la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) en esta región, se presenta una estructura económica que genera un ingreso per cápita que es 21 veces menor que el nacional, con una mediana de ingreso de apenas US\$66 mensuales⁹.

Existe evidencia histórica de que a la llegada de los españoles en esta región existía una población dedicada a la agricultura, la pesca, la minería y la producción artesanal de herramientas, embarcaciones y enseres domésticos. Cooke y Sánchez destacan que las diferencias ambientales de las vertientes pacífica y atlántica provocaron divergencias en cuanto al desarrollo social y económico de los grupos humanos allí asentados, pero ello también propició relaciones de trueque de productos complementarios, lazos de parentesco y tradiciones compartidas¹⁰. Ambas vertientes constituían parte de un mismo tejido sociocultural, cuya interacción era un mecanismo fundamental en el funcionamiento del ambiente humano en el istmo antes de la conquista europea¹¹.

En el período de conquista en el Caribe panameño se produjo un despoblamiento momentáneo, debido al sistema de organización de la vida económica introducido por los españoles, el cual se basó en la explotación de los indígenas, sobre todo como trabajadores forzados en el lavado de oro¹². Sin embargo, tras el abandono de las minas de oro de aluvión, esta región se

8 Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá, “Mapas interactivos”, *Portal Nacional del CIISB/BCH*, 2009. http://www.anam.gob.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=403&lang=es

9 Autoridad del Canal de Panamá, “Informe Final-Recopilación y presentación de datos socioeconómicos de la región Occidental de la cuenca del canal de Panamá”, *Canal de Panamá*, 2003. www.pancanal.com

10 Richard Cooke y Luis Alberto Sánchez, “Panamá Prehispánico”, en *Historia General de Panamá*, vol. I, t. II, ed. Alfredo Castillero (Panamá, Ministerio de la Presidencia, 2004), 25.

11 Guillermo Castro, “El Istmo en el mundo. Elementos para una historia ambiental de Panamá, I”, en *Historia General de Panamá*, vol. II, ed. Alfredo Castillero (Panamá, Ministerio de la Presidencia, 2004), 130.

12 Guillermo Castro, *El desarrollo del Atlántico panameño: elementos para una estrategia* (Panamá: Proesa, 1981), 6.

convirtió en escenario de la resistencia indígena frente al control político y militar español en expansión. Los “coclés” siguieron hostigando a los españoles hasta mediados del siglo XVII, así como los chánguenas, doraces y “guaymíes”, cuya oposición, avivada por ingleses y miskitos, continuó hasta las postrimerías de la época colonial¹³.

Los grupos indígenas usaron como puntos focales de su resistencia partes de aquellos territorios donde habrían vivido sus antepasados. Ello determinó que toda la vertiente atlántica quedara excluida del reordenamiento colonial y pasara a ser una periferia hostil que rodeaba al nuevo núcleo colonial por el norte. Así, en la región estudiada persistieron formas de ocupación y organización del espacio que abarcaron desde asentamientos indígenas hasta quilombos de negros y cimarrones, cuyas poblaciones presentaron una tenaz resistencia a los intentos de las autoridades coloniales para someterlos a su control. Entre las múltiples expresiones del legado indígena destacan la disposición y la capacidad permanentes de los pobres del interior para establecerse en las montañas en busca de una vida libre de tributos, jerarquías y exacciones. Ese dominio de los espacios marginales revela la presencia de una organización subyacente, que no corresponde a las estructuras del poder estatal. Así, por ejemplo, frente al monopolio del tránsito interoceánico por la ruta del Chagres, nunca dejaron de operar aquellas otras rutas de intercambio entre las vertientes del istmo que ya estaban en uso en el período anterior a la Conquista, y que siguen siendo utilizadas en nuestros días¹⁴.

Aun cuando la desembocadura norte del río Coclé tuvo un papel importante en el trasiego de mercancías de contrabando con dirección a Natá, en la provincia de Coclé, a finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX¹⁵, sólo hasta las primeras décadas del siglo XX se desarrollaron en la región algunas actividades agrícolas que incidieron en su dinámica económica y poblacional. A principios del siglo XX la población aumentó por las inmigraciones asociadas a la guerra de los Mil Días (1899-1902), la expulsión de campesinos de la Zona del Canal entre 1910 y 1920 y las migraciones campesinas asociadas a la privatización de tierras de la vertiente centro-occidental del Pacífico a partir de la década de 1910. Este último proceso parece haber contribuido, por ejemplo, a la migración de campesinos coclesanos tanto hacia la cuenca alta del río Toabré como hacia la del río Indio¹⁶.

13 Richard Cooke y Luis Alberto Sánchez, “Panamá Prehispánico”, 6.

14 Guillermo Castro, “El Istmo en el mundo”, 136.

15 Jorge Kam Ríos, *Introducción para el estudio de la independencia de Panamá de España en el siglo XVIII* (1983), <http://www.usma.ac.pa/web/DI/Profesores/JorgeKam/SIGLO%20XIX/Introduccion%20para%20el%20estudio%20de%20la%20indendencia%20de%20Panama.pdf>

16 Guillermo Castro, “La cuenca que no fue. Una aproximación a la historia ambiental de la región centro-occidental del Atlántico panameño”, en *El agua entre los mares. La historia ambiental en la gestión del desarrollo sostenible* (Panamá: Editorial Ciudad del Saber, 2007), 93.

Entre las actividades más importantes de principios del siglo XX destacan la extracción de la tagua o marfil vegetal (*Phytelephas sp.*), que involucró a comunidades como Guásimo y Boca de Uracillo, desde donde se transportaba dicho producto hasta las desembocaduras de los ríos Indio y Miguel de la Borda, en la década de 1920. Ya para los años comprendidos entre 1938 y 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, hubo un fuerte auge en la producción y venta de caucho (*Ficus elastica Roxb.*) y chicle (*Manilkara zapota*). Fue hasta la década de 1950, y estimulados por el programa de sustitución de importaciones que se implementó nacionalmente, que se establecieron los primeros hatos de ganado bovino con destino al mercado.

Lo particular de todas estas actividades es su carácter extractivo y subordinado a mercados internacionales que crearon su demanda, lo cual se tradujo en una baja incidencia en el desarrollo local. De esta forma, al arribar al período en estudio se encuentra una región en la que predomina la agricultura de subsistencia, y que, dada la “desocupación” agrícola de la tierra, permitió la absorción gradual de nuevos pobladores, arrojados desde la vertiente occidental del lago Gatún y de la vertiente del Pacífico a partir de procesos de concentración de la tierra generados por la actividad económica más intensa que se daba en ella. Podemos afirmar con toda certeza que se trata, hasta ese momento, de una región de refugio indígena y campesino, que se identifica con un pasado *mítico* de mayor certidumbre, libertad y seguridad¹⁷.

3.2. LA FASE TORRIJISTA (1970-1989)

El arribo al poder de los militares con Omar Torrijos a la cabeza, en 1968, dio inicio a una serie de transformaciones nacionales, cuyas repercusiones en el agro significaron por vez primera un planteamiento de desarrollo para el Caribe panameño. Esta propuesta no surgió carente de conflictos, toda vez que en la década de 1970 la sociedad panameña se debatía en torno a profundas contradicciones que se expresaban en el campo en desigualdades respecto a la posesión de la tierra. Hasta ese momento fueron múltiples las expresiones de la lucha por la tierra, entre las que se destacan las Ligas Campesinas que surgieron a finales de la década de 1950 e inicios de los años sesenta.

De cara al proyecto por la recuperación del Canal, el gobierno del general Omar Torrijos dio pasos importantes en la constitución de la alianza política que sostuvo su proyecto. Hacia el sector campesino, y más específicamente hacia el sector directamente involucrado en conflictos por la tierra, la propuesta inmediata fue el reparto de tierras y la promoción de las organizaciones campesinas productivas, lo cual dio origen a los Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias y Cooperativas de producción, que tuvieron un papel significativo en la producción de importantes rubros para el país, como el arroz.

17 Guillermo Castro, “La cuenca que no fue”, 97-98.

En el caso que nos atañe, las propuestas surgieron de manera más pragmática, al calor de lo que entonces se denominó “la conquista del Atlántico”¹⁸. La primera expresión programática hacia la región está contenida en el documento “Consideraciones preliminares sobre el proyecto de desarrollo del Atlántico”, elaborado por el entonces Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) en 1971, en el cual se anota que

“el General Torrijos convocó a una reunión con representantes de algunos sectores gubernamentales para exponer sus deseos de iniciar la conquista del Atlántico mediante sistemas viales transísmicos y costaneros, de tal suerte que esa acción acelerara y trasladara la demanda de tierras de las regiones ya colonizadas a la vertiente del Atlántico, logrando así acelerar su desarrollo de manera adecuada y planificada”¹⁹.

Entre los objetivos de esta propuesta se incluía “Habilitar y ofrecer áreas vírgenes apropiadas para el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales e incorporar a la vida nacional, la dispersa población indígena que reside a lo largo y ancho de los caminos proyectados”²⁰.

No existe evidencia escrita de qué ocurrió realmente, pero lo cierto es que ninguno de los caminos que se proyectaron en el distrito de Donoso se construyó, y la propuesta de una “Corporación de Desarrollo del Atlántico” murió en su cuna. Al parecer, lo que primó fue la disposición de organizar rápidamente a la gente en torno a proyectos productivos en determinadas comunidades, las cuales debían fungir como centros o polos de desarrollo en la región. El centro de esa dinámica lo constituyó la ganadería vacuna, que se venía fortaleciendo en la región desde la década de 1940.

Al respecto, veamos algunas declaraciones de campesinos. Juan Valdés Alveo, dirigente campesino de la comunidad de Guásimo, recuerda:

“En Guásimo en sí, pues en 1972 llegó por primera vez el General Omar Torrijos en un helicóptero y bajó aquí y la pregunta que hizo fue de que si aquí la gente estaba organizada o quería trabajar. La gente le dijo que no estaban organizados pero sí querían trabajar. De allí él prometió que iba a traer un proyecto, un proyecto ganadero. De ahí mismo siguió él viniendo y después mandó un teniente que se llamaba Virgilio Ayarza, que fue el que quedó dirigiendo ese proyecto aquí”²¹.

En la misma línea, Eustoquio Yangüez, habitante de Coclesito, cuenta que “La propuesta de Torrijos fue que él daba trabajo, porque entonces aquí los habitantes del pueblo se quejaron de

18 Guillermo Castro, *El desarrollo del Atlántico*, 50-64.

19 Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, *Consideraciones preliminares sobre el proyecto de desarrollo del Atlántico* (Panamá: Dirección de Planificación y Coordinación Regional, 1971), 1.

20 Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, *Consideraciones preliminares*, 2.

21 Entrevista a Valdés Alveo, Juan, El Guásimo, Donoso, 10 y 11 de febrero de 2009.

que no había plata [dinero]. Entonces él les prometió un proyecto. El proyecto entonces consistió en ganadería, más que nada en ganadería”²². Y sobre el desarrollo de la propuesta, José Valentín González anota: “Empezamos a trabajar y comenzó a llegar más gente y el general Torrijos dijo que todo el que llegara se le diera trabajo. Él fue poniendo todo su proyecto. Trajo ganado y puercos. Siguió el proyecto haciendo casa para cada uno”²³.

Dicho de otra manera, la práctica antecedió a las propuestas que se diseñaron para la región y el país, toda vez que no sería sino hasta 1974 cuando se plasmaría de manera ordenada el modelo de desarrollo que se ensayaba. Así, el MIPPE planteaba, en sus *Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978*, “fortalecer cuatro o cinco polos o centros de crecimiento en el interior del país con el objetivo de dotar a estos centros de facilidades adecuadas de infraestructuras y propiciar un desarrollo regional más equilibrado y racional a través de, entre otros, la programación adicional de planes de colonización”²⁴.

Dos años después, el MIPPE presentó el *Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980*, en el que propuso un “ordenamiento de la propiedad agrícola que permita reagrupar a los campesinos marginados para poderlos incorporar a los sistemas modernos de producción y la incorporación de grandes nuevos territorios nacionales al proceso de producción agropecuario en Darién, Coclé del Norte y el Oeste de Colón [Donoso]”²⁵.

Esta propuesta va a persistir en el denominado “Proyecto Especial del Atlántico” (PROESA), en 1981, donde se plantea que

“en estos sectores, en que desde el punto de vista de la tenencia de la tierra existen suelos disponibles, donde la ocupación de tierras es insignificante (5% o menos), la creación de servicios como acueducto, escuela y centro de salud provoca en el plazo de unos pocos años la concentración de un contingente humano numeroso, tradicionalmente marginado de los beneficios del desarrollo”²⁶.

Independientemente de los tropiezos iniciales de la incursión del Estado en la región, se fue consolidando una propuesta de desarrollo que se fundamentaba en tres aspectos centrales: la ampliación de la frontera agrícola por medio de una colonización ordenada, la primacía de las

22 Entrevista a Yangüez, Eustoquio, Coclesito, San José El General, Donoso, 20 de enero de 2009.

23 Entrevista a González, José Valentín, Coclesito, San José El General, Donoso, 22 de febrero de 2008.

24 Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, *Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978* (Panamá: Dirección de Planificación Económica y Social, 1974), 2.

25 Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, *Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980. Objetivos, políticas y metas sectoriales*. Versión preliminar (Panamá: MIPPE, 1976), 12.

26 Magali R. de Pacheco, *Coclesito: puerta de entrada* (Panamá: PROESA, 1981), 88.

actividades agrícolas y el reordenamiento de los asentamientos humanos a través de los Centros de Desarrollo Socioeconómico. Este planteamiento expresaba la concepción de organización territorial del gobierno de Torrijos, basada en la agricultura, en alianza con los campesinos de la región, los cuales aceptaron el proyecto y participaron activamente, aunque ello no se tradujo en expresiones organizadas de las comunidades. Es decir, se manifestó una confluencia del Gobierno y las comunidades campesinas en la apropiación y construcción del territorio, sustentada en el desarrollo agrícola de la región.

No obstante, la propuesta se debilitó a partir del cambio de correlación de fuerzas políticas en el nivel nacional desde finales de la década del setenta. Desde ese momento el modelo comenzó a tener sus primeras fisuras, producto de la recesión económica, que asestó un duro golpe a las exportaciones de azúcar²⁷. Luego, con la firma de los Tratados del Canal (Torrijos-Carter) con Estados Unidos, en 1977, el Gobierno panameño asumió una serie de compromisos que tuvieron como resultados inmediatos el retorno al sistema de partidos políticos, el llamado “repliegue” de los militares de la vida política, y en términos generales, el inicio de la retirada del Estado panameño de los procesos económicos, principalmente de la agricultura. El golpe más visible a la continuidad de esta propuesta fue la muerte del general Torrijos en julio de 1981, a partir de la cual se hicieron más evidentes diversas contradicciones que subyacían dentro de los militares y las llamadas fuerzas torrijistas, lo cual repercutía en una creciente inestabilidad política²⁸.

En síntesis, se puede señalar que el período que transcurre entre 1981 y 1989 —el cual concluye con la invasión militar de Estados Unidos a Panamá, el desplazamiento de las fuerzas torrijistas del poder y el arribo al mismo de fuerzas afines al proyecto estadounidense— se caracterizó por el abandono paulatino de las propuestas implementadas en la década de 1970, lo cual incidió de manera directa en el proyecto que se ejecutaba en la región caribeña, y específicamente en Donoso. A mediados de la década de los ochenta es notorio el abandono de los pequeños y medianos productores agrícolas, debido al proceso de ajuste estructural que se iniciaba ya desde entonces, producto de la crisis de la deuda externa, el cual fue aplazado temporalmente por la fuerza de los acontecimientos, hasta el arribo al poder en 1990 del gobierno de Guillermo Endara.

El abandono del proyecto centrado en la agricultura por el Estado panameño mostró la fragilidad y las contradicciones internas del proyecto torrijista, entre las que destaca la débil apropiación de los campesinos de las formas organizativas y de participación y toma de decisiones. En opinión de

27 Marco A. Gandásegui, *La fuerza de trabajo en el agro. Experiencia de desarrollo capitalista en Panamá* (Panamá: CELA, 1990), 302.

28 Guillermo Castro H., “El agua y la tierra en el país del tránsito. Panamá 1903-2003”, en *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, ed. Héctor Alimonda (Buenos Aires: CLACSO, 2006), 167.

Herrera *et al.*, el problema principal que plantea el desarrollo de Coclesito (y la región) es el de lograr que la comunidad pueda sostener por sí misma las ventajas para su desarrollo que se habían derivado de su relación privilegiada con el Estado²⁹. Y en aquel momento esto era una posibilidad muy débil, ya que, a pesar de ser una propuesta coincidente con el interés por la agricultura de los campesinos, fue impuesta desde arriba, desde los sectores gobernantes.

El testimonio de los campesinos señala que “En el 86, 87, ya empezaron a sacar los policías, irse los policías, porque mientras ellos estaban allí todo mundo estaba tranquilo, todo andaba bien, pero ya después sí, cuando la agrupación quedó sola ya entonces sí empezó todo mundo a jalar, agarrar y a malbaratar, que fue donde se desbarató totalmente lo que fue la cooperativa”³⁰. Según relatan otros fundadores de comunidades de la región, este abandono de la propuesta degeneró incluso en conflictos dentro de las comunidades, por el reparto de los activos productivos que existían.

“La debilidad, vamos a decir, que tuvo fue que Torrijos dijo ‘esto es para ustedes’, entonces la gente se pensaron que cuando Torrijos ya se murió, se fue, ya entonces tenían que comérselo, porque todo se lo comieron entonces. Aunque yo no lo veo así porque eso era un desarrollo que había que llevar hasta el fin del mundo, que el pueblo eso fuera un solo proyecto, para estar viviendo la gente, y comiendo de allí y trabajando y ganando su tiempo”³¹.

Sin embargo, esta situación también mostró el enraizamiento de un campesinado con una identidad capaz de movilizarse y plantear, incipientemente, una vía de desarrollo rural. Es así que —frente al retiro del Estado— los campesinos inician un proceso de organización planteando demandas de orden social, económico y político. Tal es el caso de la Unión Campesina Juan Pablo Segundo en Marcha (UCJPSEM), creada en 1984; el Movimiento de Unidad Campesina (MUC), surgido en 1986, y la Unión Campesina 9 de Junio (AUCANJ), a partir de 1990, todos con profundas críticas a la gestión gubernamental. Estas organizaciones fueron construyendo paulatinamente una identidad campesina y fundando una vía de desarrollo rural.

La UCJPSEM surgió inicialmente en oposición a los impuestos que se cargaban sobre las comunidades campesinas en Donoso, y por la titulación de tierras. Son visibles sus vínculos con la dirección de la Iglesia católica en Colón, que se expresan en la relación de sus promotores con los delegados de la palabra (laicos). La UCJPSEM promueve la formación de cooperativas de

29 Ligia Herrera, Carmen Miró y Guillermo Castro, *Medio ambiente y sociedad en el Atlántico Centro Occidental de Panamá* (Panamá: BNP-PROESA, 1985), 98.

30 Entrevista a Valdés Alveo, Juan, El Guásimo, Donoso, 10 y 11 de febrero de 2009.

31 Entrevista a Yangüez, Eustoquio, Coclesito, San José El General, Donoso, 20 de enero de 2009.

producción y comercialización de productos agrícolas, así como la organización comunitaria y la defensa de los derechos campesinos³².

El MUC, con asentamiento también en la parte norte de Coclé, nace a partir de comunidades campesinas que desarrollan acciones para la toma de tierras (entre otras, la de los proyectos abandonados) y contra las medidas restrictivas que imponía en ese entonces el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inrenare) a la quema de montes (parcelas). Igualmente, se expresaba a favor de un mayor acceso de la población campesina a la salud y la educación, y el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

La AUCANJ tiene entre sus objetivos contribuir al adecuado desarrollo socioeconómico de sus socios, para lo cual realiza actividades de promoción y consolidación del proceso organizativo, asistencia técnica a productores a través de la introducción de tecnologías baratas y adecuadas al medio ambiente, y capacitación en aspectos administrativos y de gestión empresarial. Igualmente, cumple con un claro objetivo político y promueve la defensa de los derechos de los campesinos de la zona de influencia otorgando especial importancia a la población femenina³³.

El surgimiento de estas organizaciones se explica por el deterioro de la situación económica y social que se registra en la región a partir del “retiro” del Estado. Constituirán la expresión más visible de las comunidades campesinas, que a partir de este momento se convierten en actores frente a la problemática regional, planteándose en un primer momento demandas de orden reivindicativo, que gradualmente evolucionarán hacia la consolidación de la territorialidad campesina de la región.

3.3. FASE DE AJUSTE ESTRUCTURAL (1990-1999)

Esta fase abarca dos administraciones gubernamentales, la de Guillermo Endara G. (1990-1994) y la de Ernesto Pérez-Balladares (1994-1999). Su característica principal es la transformación radical del Estado y la estructura económica, para adecuarlos a las demandas impuestas por las instituciones financieras internacionales mediante los llamados ajustes estructurales. Éste es un proceso que ha sido profusamente documentado en América Latina³⁴, pero en el caso panameño presenta algunas particularidades, dada su condición de país con una estructura orientada al sector servicios y las especificidades de su dinámica política.

32 Autoridad del Canal de Panamá, “Estudio Sociocultural de la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá”, *Canal de Panamá*, 2004. <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/socio-cultural/index.html>

33 Autoridad del Canal de Panamá, “Estudio Sociocultural”.

34 Blanca Rubio, “La vía campesina en tiempos de crisis y globalización” (ponencia presentada en el Congreso de LASA, Guadalajara, 17 al 19 de abril de 1997), 19; Miguel Teubal, “Globalización y nueva ruralidad en América Latina”, en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, ed. Norma Giarracca (Buenos Aires: CLACSO, 2001), 45-65.

A partir de la invasión militar de Estados Unidos del 20 de diciembre de 1989, el gobierno de Endara se planteó como tareas inmediatas “restaurar la democracia, restablecer el orden público y fortalecer la economía”³⁵. Teniendo estas prioridades en la agenda política, la propuesta hacia el sector agropecuario se caracterizó por el desmantelamiento del aparato estatal vinculado al sector y la creación de condiciones jurídicas y materiales para la apertura comercial. En esa dirección, se adoptó la “Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica” (conocida también como Plan Ford), con la expedición de la Ley Marco de Privatización, que garantizó la privatización de las empresas estatales vinculadas al sector agrícola. De esta manera, las premisas del “Estado facilitador” y el “libre comercio” que acompañaron el proceso de “vuelta a la democracia” en Panamá tendrían un fuerte impacto en la dinámica política, ya que las medidas planteadas afectaban no sólo a los pequeños y medianos productores, sino también a los grandes productores agropecuarios nacionales. Esto tuvo su expresión más clara en la lucha de los grandes productores (Asociación Nacional de Ganaderos, Sindicato de Industriales, etc.) en contra de la rebaja de los aranceles de importación de productos agrícolas, la cual de una u otra forma obstaculizó la propuesta.

A partir de mediados de 1994 el gobierno de Pérez-Balladares asumió con mayor energía la aplicación de los llamados ajustes estructurales, en aparente contradicción con sus postulados nacionalistas, ya que su afiliación política corresponde al Partido Revolucionario Democrático (PRD), supuesto heredero de la tradición torrijista. Pérez-Balladares culminó el proceso de privatización de las empresas estatales y dio inicio a los procesos de negociación que condicionaron la participación de Panamá en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y diversos tratados de libre comercio bilaterales. La propuesta económica de este gobierno se conoció como “Plan Chapman”, el cual argumentaba que

“por parte de la OMC se busca que Panamá elimine los subsidios y disminuya los aranceles, como elementos que permitan una mayor competencia en el mercado internacional nacional, regional y mundial. Esto es un requisito básico para la promoción de exportaciones, ya que contribuye a eliminar el sesgo antiexportador de la economía y aumentar la competitividad global”³⁶.

35 Patricia Pizzurno y Celestino Andrés Araúz, “Los retos de la nueva etapa democrática (1990-1999). Panamá resurge de las cenizas de la invasión”, *Historia de Panamá. Panamá en el siglo XX*, <http://www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html>

36 Diana Campos, “La economía en democracia”, *La Prensa*, Panamá, 20 de abril, 2004, edición digital <http://www.martesfinanciero.com/history/2004/04/20/columna/nacionales/index.shtml>

Al abandono de los proyectos de desarrollo agrícola dirigidos hacia los sectores más pobres del campo —que para el caso de Donoso significó el desmantelamiento de PROESA—, en esta fase se sumaron dos iniciativas que impactaron negativamente la agricultura y las formas de vida de la población campesina: los proyectos hidroeléctricos y la minería a cielo abierto.

El 6 de mayo de 1993, la Empresa Minera Petaquilla Minerals S.A. inició trabajos de exploración en Donoso y La Pintada. Las reservas de Petaquilla se descubrieron al final de los años sesenta, durante un programa de las Naciones Unidas. La compañía japonesa Mitsui exploró el área durante la siguiente década y la abandonó en 1980. Según dichos estudios, el contenido recuperable del metal contenido en estas reservas suma 9.400 millones de libras de cobre, 1,37 millones de onzas de oro, 24,1 millones de onzas de plata y 131,1 millones de libras de molibdeno³⁷, aunque otras fuentes señalan que el contenido de cobre y oro es el doble de lo planteado por la minera³⁸. A partir de estos resultados, la empresa gestionó con el Estado panameño un contrato con la sociedad Minera Petaquilla S.A., que la facultó para realizar la extracción de minerales metálicos (cobre, oro y otros), en cuatro zonas de 13.600 hectáreas, ubicadas en los corregimientos de San José del General y Coclé del Norte, distrito de Donoso³⁹.

El auge de los estudios de la minera dio lugar a diversas reacciones por parte de las comunidades aledañas al proyecto y las organizaciones campesinas presentes en la región (UCJPSEM, AUCANJ, MUC), a las cuales se sumaron algunos grupos ecologistas. Éstos cuestionaban la viabilidad del proyecto, la falta de consulta a las comunidades y los posibles impactos negativos en el ambiente. De expresiones a través de comunicados y reuniones locales, las acciones pasaron a convertirse en protestas que exigían el cierre de la mina.

Ante este conflicto, la Iglesia Católica intervino como mediador entre la empresa minera y las comunidades campesinas, lo cual culminó con la firma de un “Pacto ético” a mediados de 1997, en el cual Petaquilla Minerals, S.A. se comprometía “al respeto de las disposiciones legales y reglamentarias ambientales, a establecer una reserva agrícola con tierras suficientes y de calidad para reubicar familias afectadas y establecer programas que procuren mejorar la calidad de vida de la región”⁴⁰. Sin embargo, la salida temporal del conflicto no la dio dicho pacto sino la decisión de la propia empresa Petaquilla de suspender los trabajos de exploración. Esta decisión

37 Ver www.petaquilla.com

38 Ignacio Iriberry, “Petaquilla se pinta de mentiras”, *Las Noticias de Panamá* 14: 1 (2008). http://www.thepanamanews.com/pn/v_14/issue_01/spanish_opinion_03.html

39 Asamblea Legislativa, “Ley No. 9 (de 26 de febrero de 1997) Por la cual se aprueba el contrato celebrado entre el Estado y la sociedad minera Petaquilla, S. A.”, *Gaceta Oficial* 23235, 28 de febrero, 1997, 1-67. http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/1990/1997/23235_1997.PDF

40 Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (Conades), *Ministerio de la Presidencia de Panamá, Proyecto para actividades prioritarias en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Informe de Progreso Anual* (Panamá: Conades, 2007).

se fundamentaba en la baja de los precios del oro y cobre que se dio a inicios de 1999 y que hacía poco rentable la explotación minera⁴¹.

No bien se barajaban las opiniones respecto de este cierre de operaciones de Petaquilla, cuando la oficina de Proyectos de Capacidad de la ACP dio a conocer la urgencia de iniciar el proyecto de ampliación del Canal. El proyecto divulgado inicialmente planteó la creación de tres lagos artificiales por medio de represas: en el río Coclé del Norte, Caño Sucio y río Indio, que inundarían un área total de 10.500 hectáreas. Para legalizar esta propuesta el Gobierno panameño aprobó la Ley 44 del 31 de agosto de 1999, la cual definió los límites de la cuenca hidrográfica en donde se establecerían estos embalses, incluidos los lugares donde se asientan 500 comunidades de los distritos de La Pintada, Penonomé y Donoso.

En síntesis, en esta fase concluyen los ajustes estructurales que por diversas razones de orden político se habían venido postergando desde finales de la década de 1980, inaugurando, a su vez, una nueva fase orientada a la apertura de proyectos transnacionales y la privatización de los recursos naturales en la región.

3.4. FASE DE AUJE DE PROYECTOS TRANSNACIONALES: PRIVATIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (1999-2008)

Esta fase abarca también dos administraciones gubernamentales: la de Mireya Moscoso (1999-2004) y la de Martín Torrijos Espino (2004-2009). El programa de la presidenta Moscoso para el medio rural se denominó “Plan Panamá Rural 2001-2004”, el cual buscaba “una mayor Competitividad en las relaciones económicas y sociales que posibiliten los máximos beneficios económicos para el productor; Equidad, con énfasis en aquellos que han tenido menos oportunidades y una Nueva Institucionalidad, en donde se concretan los enlaces con los gremios agropecuarios y comunidades rurales”⁴². Bajo estas premisas, el Gobierno inició proyectos que buscaron readecuar el papel de la agricultura, sin descuidar la relación con los grandes productores.

El proyecto más emblemático fue el denominado “Granjas de agricultura sostenible”, inaugurado en noviembre del año 2000, con el cual se pretendía combatir la pobreza en el medio rural⁴³. En Donoso se establecieron veinte de estas granjas, en comunidades pertenecientes a las

41 Maybel Mainez, “Se agrava paralización de la industria minera”, *Diario PanamaAmérica*, Panamá, 13 de mayo, 1999, edición digital http://www.pa-digital.com.pa/periodico/buscador/resultado.php?story_id=293271

42 Asamblea Legislativa, “Ley 25 (de 4 de junio de 2001) Que dicta Disposiciones sobre la Política Nacional para la Transformación Agropecuaria y su Ejecución”, *Gaceta Oficial* 24317, 6 de junio, 2001. http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2000/2001/24317_2001.PDF.

43 Marlene Mudarra, “Diez años combatiendo la pobreza extrema”, *Diario Crítica en Línea*, Panamá, 20 de noviembre, 2000, edición digital <http://www.critica.com.pa/archivo/11202000/comuni.html>, Consultado el 23 de mayo de 2008.

vertientes de los ríos Coclé del Norte, Indio, Miguel de la Borda y Caño Sucio⁴⁴. Estas granjas eran parcelas demostrativas manejadas por el Patronato Nacional de Nutrición, y se concentraron en actividades de transferencia de tecnología, muchas veces alejadas de la realidad inmediata de las comunidades. La gran mayoría dejó de funcionar cuando se suspendió la ayuda externa, como lo ratifica el testimonio de Teodoro Rivas:

“El proyecto se anunció que iba a ser una granja sostenible para las comunidades, ya eso no camina así. Se decía que era una granja sostenible para el sustento de las comunidades y de los que estaban en la agrupación, pero como la gente le perdió la credibilidad a todas las cuestiones de las granjas, todo mundo ya se fue saliendo, vieron que no era nada rentable lo dejaron, lo abandonaron”⁴⁵.

En buena parte de las comunidades no hubo un rechazo a este tipo de proyectos, y cuando esto ocurrió fue porque se convirtió en una acción para enfrentar la política gubernamental, el tema de los posibles lagos y la ampliación del Canal. No podía ser de otra manera, si se entiende que dicho proyecto planteaba el desalojo de miles de personas de la región, lo cual creó una situación de incertidumbre en las comunidades. El desarrollo de este conflicto permitió que afloraran las enormes carencias económicas y sociales de la población campesina, las cuales se acrecientan con una débil presencia de las instituciones estatales. Pero esta marginación contribuye a su vez a la consolidación de un mayor sentido de pertenencia a la región y de nuevas formas de organización campesina con las que enfrentan la problemática.

Además de las organizaciones existentes en la región, entre finales de 1999 y principios del año 2000 surgieron el Movimiento de Mujeres de la Costa Abajo de Colón (MOMUCAC) y la Coordinadora Campesina contra los Embalses (CCCE). Esta última agrupaba a un importante número de comunidades que se sentían amenazadas por el proyecto de ampliación. La consigna central que enarbolaron fue “Por el derecho a la vida y la tierra; Sí a la vida, no a la inundación”, y su exigencia central fue la derogación de la Ley 44. Planteaban, además, el rechazo a la presencia de funcionarios de la ACP en la región y la suspensión de los trabajos de titulación de tierras, pues para los campesinos significaba la expropiación de los terrenos que habían cultivado por años. La Coordinadora realizó una gran cantidad de comunicados, marchas y manifestaciones en las ciudades de Colón, Penonomé y Panamá, en los que nunca se abandonó la vía del diálogo

44 Autoridad del Canal de Panamá, “Estudio Sociocultural”, 209.

45 Entrevista a Rivas, Teodoro, El Nancito, Donoso, 13 y 14 de febrero de 2009.

con las autoridades, lo cual se hizo efectivo en varias ocasiones⁴⁶. De igual forma, buscó el apoyo de diversas organizaciones populares, de grupos ecologistas, y fundamentalmente de la Iglesia católica, quien a través de la Pastoral Social Cáritas viabilizó recursos humanos y económicos para su gestión.

El gobierno mireyista fue recurrente en no atender sus demandas, delegando el manejo del conflicto en la ACP, la cual, pese a la movilización de las comunidades, continuó con un conjunto de estudios (técnicos, de factibilidad, socioeconómicos, etc.) en el período 2000-2004, subvalorando el potencial de las demandas y propuestas campesinas.

Ésta era la situación reinante cuando Martín Torrijos asumió la dirección del país en septiembre de 2004. En su administración la atención de las comunidades campesinas e indígenas se hizo por medio de dos modalidades. La primera fue la creación del Programa de Huertas Orgánicas Agroecológicas “Familias Unidas”, en reemplazo de las Granjas Autosostenibles del gobierno anterior⁴⁷. La segunda propuesta fue el establecimiento de la “Red de Oportunidades”, un programa de transferencias monetarias condicionadas que, según las autoridades, constituye un esfuerzo del Gobierno Nacional por disminuir la pobreza extrema en el país⁴⁸.

Empero, con la administración de Martín Torrijos se propició un cambio en el manejo del conflicto, ya que el Gobierno asumió su atención directamente. En esta decisión se combinan otros factores, como la incapacidad de la ACP de manejar la comunicación con las comunidades y la persistencia de la CCCE en su demanda de la derogación de la Ley 44, a la cual poco a poco se fueron incorporando importantes sectores de la sociedad panameña. De igual forma, el resultado de los estudios para la ampliación del Canal mostró que los lagos proyectados eran técnica, ambiental y socialmente improcedentes, por lo cual se asumió la variante de un tercer juego de esclusas, con tinas paralelas para el reciclaje del agua y el aumento del caudal del lago Gatún.

Con todos estos elementos, y con la inminente realización de un Referéndum Nacional para la aprobación o no del proyecto de ampliación del Canal, el Gobierno Nacional se comprometió con la CCCE a derogar la Ley 44, hecho que se hizo realidad con la aprobación de la Ley 20 del 21

46 Ver: Gustavo A. Aparicio, “Campesinos evitarán trabajos en cuenca hidrográfica”, *Diario PanamaAmérica*, Panamá, 25 de enero, 2001; Enrique Watts, “Manifestaciones campesinas contra ampliación de cuenca del Canal”, *Diario PanamaAmérica*, Panamá, 14 de marzo, 2001; Carlos A. Cordero, “Piden derogar Ley 44”, *Diario PanamaAmérica*, Panamá, 19 de octubre de 2001; en <http://www.pa-digital.com.pa/>

47 “Mejorarán nivel de vida de 87 mil familias”, *Diario Crítica en Línea*, Panamá, 3 de junio, 2005, edición digital <http://www.critica.com.pa/archivo/06032005/nac04.html>

48 Ministerio de Salud de Panamá, *Proyectos Especiales*, Memoria 2007, 83. <http://www.minsa.gob.pa/documents/memorias/Proyectos%20Especiales.pdf>

de junio de 2006⁴⁹. Finalmente, el proyecto de ampliación del Canal (modificado) se ratificó en el referéndum del 22 de octubre de 2006, constituyéndose en el resultado parcial de esta pugna que tiene como centro la redefinición del territorio y sus recursos naturales.

Sin embargo, no bien había bajado de intensidad el conflicto por los embalses, cuando nuevamente tomó cuerpo una serie de protestas en contra del proyecto minero de Petaquilla, el cual reinició exploraciones en 2005, y la primera fase de la mina, en 2006. Las comunidades y organizaciones en Donoso siguieron desempeñando un papel activo frente a esta nueva realidad y fueron persistentes en su rechazo al proyecto minero. El éxito obtenido en la lucha contra los embalses del proyecto de ampliación del Canal se constituyó en un fuerte estímulo para seguir profundizando en pro de los derechos campesinos. No obstante, esta nueva coyuntura significó también cambios importantes de contenido y forma en la movilización social que se desplegó a partir de entonces.

Entendiendo que la lucha contra los embalses había sido superada y que quedaban pendientes múltiples demandas económicas y sociales de las comunidades de la región, la CCCE acordó convertirse en Coordinadora Campesina por la Vida (CCPV) en la primera mitad de 2007, “sin temor a las persecuciones, porque estamos convencidos que no podemos callar, son nuestras vidas las que están en peligro, porque nuestras vidas están ligadas a la naturaleza y la madre tierra”⁵⁰. Así, si bien en esta fase la ccpv se orienta hacia el rechazo al proyecto minero de Petaquilla, entiende que la lucha es de largo aliento.

La percepción de los dirigentes campesinos de la región era que los proyectos que se estaban desarrollando no apuntaban a mejorar su situación: “En realidad, como organización nosotros hemos pensado que no vamos a desmayar en la lucha, porque en verdad vemos que los proyectos que han llegado no son ninguna cosa buena, no traen desarrollo a las comunidades, y para pensar que en un año o dos años vamos a tener mejoras eso es mentira, lo que vamos a tener es más destrucción, más desalojos, y quizás más contaminación, que va a venir”⁵¹.

Aunque no existe una propuesta explícita de las comunidades campesinas de Donoso y de la CCPV en cuanto al desarrollo de la región, resultan muy sugerentes las opiniones que se pueden escuchar entre sus pobladores y dirigentes, envueltos en la problemática en torno al devenir de

49 Asamblea Nacional, “Ley 20 (de 21 de junio de 2006) Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”, *Gaceta Oficial* 25575, 27 de junio de 2006, 3. http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_GACETAS/2000/2006/25575_2006.PDF

50 Coordinadora Campesina por la Vida, “Comunicado de las comunidades campesinas e indígenas”, Cocolito, 31 de julio, 2007, <http://www.redescristianas.net/2007/08/08/panama-empresarios-autoridades-y-obispos-prepotentes-coordinadora-campesina-por-la-vida-cebs-comite-pro-cierre-de-petaquilla/>

51 Entrevista a Valdés Alveo, Juan, Guásimo, Donoso, 27 y 28 de febrero de 2008.

la región. Se expresan en la certeza de la riqueza de recursos naturales de la región y de su desarrollo a partir de la agricultura campesina:

“Una de las cosas que yo pienso que hemos logrado entender que ésta es una región muy rica, que tiene mucho futuro hacia delante. Nosotros los campesinos una de las cosas que tenemos que tener claro, y que hemos ido logrando darnos cuenta, es que nosotros tenemos la tierra, que es una de las cosas importantes para el sustento de nuestras vidas y para eso vivimos en esta región, que es la que tenemos que producir, porque nuestra región produce y de ese producto que tiene la región cuando nosotros lo cultivamos nos damos cuenta que ahí tenemos nuestra sostenibilidad, la verdadera sostenibilidad que deseamos”⁵².

Se manifiestan en la decisión de defender a toda costa sus tierras y su patrimonio, como lo declara un morador de la comunidad de San Benito:

“Le decimos a ellos: ‘Nosotros queremos tierra por tierra. ¿Por qué no me das setenta hectáreas de los llanos de Coclé y yo te doy las mías. Porque si trabajas conmigo son mis condiciones’; entonces me dijo que las tierras de aquí tienen un valor y las de allá tienen otro valor: ‘Tienen mucho valor; por eso aquellas tierras no te las pueden dar, porque aquellas tienen mucho valor’. ¿Y que tienen aquellas de más? Entonces yo les dije: ‘Ante la naturaleza el divino Dios las dejó dignas todas. Tú has sido el que ha venido diciendo que lo mío no tiene valor y lo tuyo sí tiene. Y si no tiene valor ¿para qué me las quieres quitar?’, le dije, porque me he defendido así: ‘Si no tiene valor para qué me la quieres quitar, déjamelas así sin valor y no me las toques y no pases por ellas’”⁵³.

Así, el conflicto generado a partir de las nuevas propuestas de desarrollo que se ensayan en la región ha contribuido de manera decisiva a la consolidación de la territorialidad campesina, que, si bien no toma aún forma corpórea en un programa de desarrollo, está expresada en la certeza de que lo que se está haciendo excluye a las comunidades campesinas, las cuales persisten en su decisión de defender su tierra y su agricultura, de las que dependen sus vidas. El campesinado —a partir del conflicto por el territorio— asume y define una ruralidad que le permita su reproducción social, construyendo una vía de desarrollo, en el sentido planteado por Porto Gonçalves, quien señala que “el devenir de cualquier sociedad, su desarrollo propio, se inscribe dentro de un orden específico de significados, entre los

52 Entrevista a Núñez, Publia, El Jobo de Río Indio, Donoso, 7 de marzo de 2008.

53 Entrevista No. 5, San Benito, Donoso, 19 y 20 de enero de 2008. Se omite el nombre por solicitud del entrevistado.

que se encuentra el modo en que cada una marca la tierra o, desde el punto de vista etimológico, geo-grafía, vuelve propio, hace común un determinado espacio, adueñándose de él⁵⁴.

CONCLUSIONES

Si bien a partir de 1970 hay un esfuerzo del Estado panameño por ejercer el control territorial de esta región, hasta entonces marginal respecto al desarrollo nacional, no menos cierto es que esta decisión confrontará diversos obstáculos, no sólo por el cambio en la orientación y las prioridades de las políticas económicas y sociales en los gobiernos que se sucedieron, sino también por el accionar de las comunidades campesinas que en ella habitan. Se puede afirmar que se trata de un proceso continuo de construcción y deconstrucción del territorio, en el que los grupos locales campesinos aparecen subordinados, pero evolucionando cada vez más hacia posiciones protagónicas y con propuestas propias.

En el período 1970-1989, que se ha denominado torrijista, hay una importante intervención del Estado en la región, con una propuesta que impulsa la expansión de la frontera agrícola, que pretendía potenciar la agricultura como eje central del desarrollo, y con un modelo de distribución espacial de la población y la actividad productiva a través de la creación de centros de desarrollo socioeconómico, similares a los polos de desarrollo planteados por la teoría. Su debilitamiento y declive, a partir de mediados de la década de 1980, no hace sino poner de manifiesto las debilidades en las que se sostenía, a saber: el control vertical “desde arriba” del proyecto, el menosprecio por las formas de espacialización de las actividades productivas y sociales generadas por las comunidades, y la escasa generación de formas de organización locales.

En una segunda fase (1990-1999), la cual se denominó de Ajuste Estructural, la característica principal vendrá dada por la ejecución de un paquete de medidas tendientes a reformar la economía y el papel del Estado. A partir de esta fase se pasa de un Estado interventor y productor a uno facilitador, que promueve la participación privada en la economía y crea condiciones para el aumento de la productividad y la liberación del mercado al comercio mundial. Hacia la región de Donoso esto se traduce, primero, en la desatención casi total de la misma; luego, en el desmantelamiento de PROESA, y finalmente, en la apertura a proyectos vinculados a empresas transnacionales de carácter extractivo. En respuesta a este accionar gubernamental surgen organizaciones campesinas que, por un lado, reclaman la solución de una gran cantidad de problemas sociales y económicos, agravados por el retiro parcial del Estado de la región, y, por el otro, comienzan a gestar un movimiento social que incursiona en demandas de orden territorial frente a las propuestas que se iniciaban.

54 Carlos W. Porto Gonçalves, *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad* (México: Siglo XXI, 2001), 298.

La última fase (1999-2008), que se ha denominado de privatización de los recursos naturales, se caracterizó por conflictos relacionados con dos importantes proyectos: la ampliación del canal interoceánico y la explotación minera de Petaquilla. En ambos es destacable la participación gubernamental como patrocinador, al intervenir de manera esporádica y delegar el manejo directo del conflicto en los responsables de los proyectos, a saber, la ACP y Petaquilla Minerals, S.A. En respuesta a este auge, el movimiento social campesino generado a partir de la CCCE se consolida y obtiene un importante triunfo al propiciar el rechazo a la creación de tres embalses que se habían proyectado inicialmente para la ampliación del Canal. Este evento origina significativas modificaciones en este movimiento, que pasa a convertirse en CCPV, redefiniendo sus relaciones e iniciando un proceso de construcción, todavía intuitiva, de una propuesta de desarrollo regional desde la perspectiva campesina.

En el ínterin de los cambios producidos en la región se puede observar una participación diferenciada de las personas y comunidades respecto de las propuestas que adelanta el Gobierno en ella. Se da una amplia recepción a los proyectos de asistencia social y con un alto componente agrícola. El rechazo se ha dado contra proyectos que implican cambios radicales en el modo de producción y los asentamientos campesinos.

De igual forma, es preciso destacar la manera particular en que las comunidades fueron desarrollando su territorialidad en la región. Aquí no se está hablando de comunidades indígenas que reclaman derechos ancestrales, sino de comunidades campesinas con no más de cuarenta años de asentamiento en la región, que pasan de una incorporación casi pasiva a los proyectos gubernamentales, a una posición crítica de los mismos, con planteamientos que implican una determinación de defender el territorio del que se han apropiado. Aunque parezca paradójico, fue precisamente la intervención estatal —a través de diferentes variantes, o más bien por sus carencias— la que propició este resultado.

Queda patente el hecho de que la elaboración de propuestas de desarrollo para el medio rural no puede seguir descansando en prioridades de orden económico y político que no consideren a los sectores sociales arraigados en la región en la que se pretenden implementar. Si las comunidades campesinas, aun con todas sus carencias, han logrado persistir y evolucionar en un espacio determinado ha sido gracias a que han podido generar formas de producción y asociación, de apropiación, que deberían ser consideradas a la hora de diseñar estrategias de desarrollo.

En el caso de Donoso, no queda duda alguna de que se está ante un conflicto derivado de la multiterritorialidad. El enfrentamiento continuará, a menos que se ponga en la balanza la rentabilidad económica, social y ecológica de las propuestas que se ejecutan, junto con las propuestas alternativas que surgen desde el discurso del movimiento campesino.

Bibliografía

FUENTES PRIMARIAS

PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

Gaceta Oficial. Panamá, 1997, 2001, 2006. <http://www.asamblea.gob.pa/busca/gaceta.html>

Diario PanamaAmérica. Panamá, 2001. <http://www.pa-digital.com.pa/>

Diario Crítica en Línea. Panamá, 2000, 2005. <http://www.critica.com.pa/>

Las Noticias de Panamá. Panamá, 2008. <http://www.thepanamanews.com/>

La Prensa. Panamá, 2004. <http://www.martesfinanciero.com/history/>

DOCUMENTACIÓN PRIMARIA IMPRESA:

Autoridad del Canal de Panamá. "Informe Final-Recopilación y presentación de datos socioeconómicos de la región Occidental de la cuenca del canal de Panamá". Panamá, 2003. <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/socio-economico/index.html>

Autoridad del Canal de Panamá. "Estudio Sociocultural de la Región Occidental de la Cuenca del Canal de Panamá". Panamá, 2004. <http://www.pancanal.com/esp/cuenca/socio-cultural/index.html>

Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (Conades). *Proyecto para actividades prioritarias en la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, Informe de Progreso Anual*. Panamá: Conades, 2007.

Contraloría General de la República de Panamá. *Censos Nacionales Agropecuarios*. Panamá: Instituto Nacional de Estadística y Censo, 1971, 1981, 1991, 2001.

Coordinadora Campesina por la Vida. *Comunicado de las comunidades campesinas e indígenas, Coclesito*, 31 de julio, 2007. <http://www.redescristianas.net/2007/08/08/panama-empresarios-autoridades-y-obispos-prepotentes-coordinadora-campesina-por-la-vida-cebs-comite-pro-cierre-de-petaquilla/>

Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá. *Consideraciones preliminares sobre el proyecto de desarrollo del Atlántico*. Panamá: Dirección de Planificación y Coordinación Regional, 1971.

Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá. *Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978*. Panamá: Dirección de Planificación Económica y Social, 1974.

Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá. *Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980. Objetivos, políticas y metas sectoriales*, versión preliminar. Panamá: MIPPE, 1976.

Ministerio de Salud de Panamá. *Proyectos Especiales*, Memoria 2007, 82-88. <http://www.minsa.gob.pa/documents/memorias/Proyectos%20Especiales.pdf>, Consultado el 28 de agosto de 2009.

ENTREVISTAS:

- Entrevista a González, José Valentín, Coclesito, San José El General, Donoso, 22 de febrero de 2008.
- Entrevista No. 5, San Benito, Donoso, 19 y 20 de enero de 2008.
- Entrevista a Núñez, Publia, El Jobo de Río Indio, Donoso, 7 de marzo de 2008.
- Entrevista a Rivas, Teodoro, El Nancito, Donoso, 13 y 14 de febrero de 2009.
- Entrevista a Valdés Alveo, Juan, Guásimo, Donoso, 10 y 11 de febrero de 2009.
- Entrevista a Valdés Alveo, Juan, Guásimo, Donoso, 27 y 28 de febrero de 2008.
- Entrevista a Yangüez, Eustoquio, Coclesito, San José El General, Donoso, 20 de enero de 2009.

FUENTES SECUNDARIAS

- Abramovay, Ricardo. "Para una teoría de los estudios territoriales". En *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, compilado por Mabel Manzanal, Guillermo Nieman y Mario Lattuada. Buenos Aires: Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), 2006, 51-70.
- Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá. "Mapas interactivos", *Portal Nacional del CIISB/BCH*, Panamá, 2009, http://www.anam.gob.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=403&lang=es
- Castro, Guillermo. *El desarrollo del atlántico panameño: elementos para una estrategia*. Panamá: PROESA, 1981.
- Castro, Guillermo. "El agua y la tierra en el país del tránsito. Panamá 1903-2003". En *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*, editado por Héctor Alimonda. Buenos Aires: CLACSO, 2006, 151-177.
- Castro, Guillermo. "El Istmo en el mundo. Elementos para una historia ambiental de Panamá, I". En *Historia General de Panamá*, vol. II, editado por Alfredo Castillero. Panamá: Ministerio de la Presidencia, 2004, 121-140.
- Castro, Guillermo. "La cuenca que no fue. Una aproximación a la historia ambiental de la región centro-occidental del Atlántico panameño". En *El agua entre los mares. La historia ambiental en la gestión del desarrollo sostenible*. Panamá: Editorial Ciudad del Saber, 2007, 82-140.
- Cooke, Richard y Luis Alberto Sánchez. "Panamá Prehispánico". En *Historia General de Panamá*, vol. I, t. II, editado por Alfredo Castillero. Panamá: Ministerio de la Presidencia, 2004, 3-89.
- Gandásegui, Marco A. *La fuerza de trabajo en el agro. Experiencia de desarrollo capitalista en Panamá*. Panamá: CELA, 1990.
- González, Adriana. "Acción colectiva en contextos de conflictividad violenta: una propuesta para su interpretación", *Circunstancia* 10 (2006): 1-55.
- Herrera, Ligia, Carmen Miró y Guillermo Castro. *Medio ambiente y sociedad en el Atlántico Centro Occidental de Panamá*. Panamá: BNP-PROESA, 1985.

- Kam Ríos, Jorge. *Introducción para el estudio de la independencia de Panamá de España en el siglo XVIII*. 1983. <http://www.usma.ac.pa/web/D1/Profesores/JorgeKam/SIGLO%20XIX/Introduccion%20para%20el%20estudio%20de%20la%20independencia%20de%20Panama.pdf>
- Kollmann, Marta. "Una revisión de los conceptos de 'territorios equilibrados' y 'región'. Procesos de construcción y desconstrucción". *Theomai* 11 (2005): 1-12.
- Mançano Fernández, Bernardo. "Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales". 2004. <http://www.acaoterra.org/IMG/pdf/Movimientos-socioterritoriales-y-movimientos-socioespaciales.pdf>
- Montañez, Gustavo y Ovidio Delgado. "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional". *Cuadernos de Geografía* VII: 1-2 (1998): 120-134.
- Pacheco, Magali. *Coclesito: puerta de entrada*. Panamá: PROESA, 1981.
- Porto Gonçalves, Carlos W. *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Siglo XXI, 2001.
- Pizzurno, Patricia y Celestino A. Araúz. "Los retos de la nueva etapa democrática (1990-1999). Panamá resurge de las cenizas de la invasión", *Historia de Panamá. Panamá en el siglo XX*, <http://www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html>
- Rubio, Blanca. "La vía campesina en tiempos de crisis y globalización". Ponencia presentada al Congreso de LASA, Guadalajara, México, 17 al 19 de abril de 1997.
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué. *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP, 2004.
- Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverry y Melania Portilla. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA, 2003.
- Teubal, Miguel. "Globalización y nueva ruralidad en América Latina". En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, editado por Norma Giarracca. Buenos Aires: CLACSO, 2001, 45-65.