

**La política de desarrollo  
y las relaciones entre región y Estado:  
el caso del oriente de Panamá, 1972-1990**

El establecimiento de poblaciones en regiones fronterizas en los países del Tercer Mundo representa un área significativa de investigación para los antropólogos interesados en las consecuencias de los procesos de modernización. Los problemas involucran el análisis de los patrones de cambio de organización social y adaptación cultural a los nuevos sistemas ecológicos, las configuraciones político-económicas y los conflictos sociales. En años recientes, la atención ha estado concentrada en las tierras bajas del sur y Centroamérica, donde la vasta deforestación asociada con nuevos asentamientos es una preocupación apremiante.

Los antropólogos han identificado ciertos aspectos claves en el proceso de asentamiento fronterizo. Las investigaciones han destacado una estrecha relación entre la expansión de las fincas ganaderas y madereras y la subsecuente deforestación y degradación ecológica de los bosques tropicales;<sup>1</sup> el papel del desarrollo económico (por ejemplo, la construcción de infraestructura) para acelerar los asentamientos en frágiles ecozonas;<sup>2</sup> las causas fundamentales

---

Alaka Wali es estadounidense y recibió un doctorado en antropología en la Columbia University. Actualmente es directora del Center for Cultural Understanding and Change, y conservadora del Field Museum of Natural History, en la ciudad de Chicago, donde lleva a cabo investigaciones sobre las urbes y el contexto social de la tasa de embarazo, específicamente en Harlem, Nueva York. Una versión preliminar del presente artículo se publicó en 1993, bajo el título "The Transformation of a Frontier: State and Regional Relationships in Panama, 1972-1990", *Human Organization* 52 (Summer, 1993): 2: 115-129.

<sup>1</sup> Véanse: Billie R. Dewalt, "The Cattle Are Eating the Forest", *Bulletin of the Atomic Scientists* 39 (1983): 1: 18-23; Stanley Heckadon Moreno y Alberto McKay, editores *Colonización y destrucción de bosques en Panamá* (Panamá: Asociación Panameña de Antropología, 1984), pp. 45-62; Luz Graciela Joly, "The Conversion of Rain Forests to Pastures in Panama", en *The Human Ecology of Tropical Land Settlement in Latin America*, Debra A. Schumann y William L. Partridge, editores (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 86-130; Jeffrey H. Leonard, *Natural Resources and Economic Development in Central America* (New Brunswick: Transaction Books, 1987); James Nations y Daniel I. Komer, "Indians, Immigrants and Beef Exports: Deforestation in Central America", *Cultural Survival* 6 (1982): 2: 8-12; y Douglas R. Shane, *Hoofprints on the Forest* (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues/ISHI, 1986).

<sup>2</sup> Leonard, *Natural Resources and Economic Development in Central America*; Andrew Maguire y Janet Welsh Brown, editores, *Bordering on Trouble: Resources and Politics in Latin America* (Bethesda, Maryland: Adler and Adler, 1986); Alberto McKay, "Colo-

de la colonización (factores de empuje y jalada);<sup>3</sup> y el papel de las políticas nacionales e internacionales (en términos de comercio, extensión de crédito e incentivos para la exportación) en el fomento de actividades económicas ecológicamente destructivas.<sup>4</sup>

No es sorprendente que la investigación antropológica se haya concentrado en la descripción de la organización social y cultural de los pequeños agricultores arrendatarios, quienes van a la vanguardia de los asentamientos fronterizos y, por lo general, aquellos que formulan las políticas los perciben como los principales agentes de la destrucción ecológica. Asimismo, los antropólogos han documentado detalladamente las consecuencias desastrosas que este cambio económico ocasiona a los indígenas, incluyendo la pérdida de sus tierras, la incapacidad para mantener la integridad cultural y el genocidio absoluto.

Aunque existen algunas investigaciones que documentan la interacción entre los pequeños agricultores o indígenas y las fuerzas económicas y sociales que intervienen más ampliamente en las regiones fronterizas,<sup>5</sup> tales fuerzas han permanecido por mucho tiempo en último plano. Los antropólogos han descrito a los pequeños arrendatarios como restringidos por condiciones desfavorables de comercio y carencia de capital y como víctimas de los grandes terratenientes y de las políticas de gobierno. En la literatura de los asentamientos fronterizos, es muy frecuente encontrar que el "Estado", un

---

nización de tierras nuevas en Panamá", en Heckadon Moreno y McKay, *Colonización y destrucción de bosques en Panamá*, pp. 45-62; William L. Partridge, "The Humid Tropics Cattle Ranching Complex: Cases from Panama Reviewed", *Human Organization* 43 (1984): 1: 76-80; James D. Nations y Ronald B. Nigh, "Cattle, Cash, Food and Forest", *Culture and Agriculture* (1978): 6: 1-5; y Thomas K. Rudel, "Roads, Speculators and Colonization in the Ecuatorian Amazon", *Human Ecology* 11 (1983): 4: 385-403.

<sup>3</sup> Emilio F. Morán, "An Assessment of a Decade of Colonisation in the Amazon Basin", en *Change in the Amazon Basin, Volume 2: The Frontier After a Decade of Colonisation*, John Hemming, editor (Manchester: Manchester University Press, 1985), pp. 91-102; Emilio F. Morán, "Private and Public Colonisation Schemes in Amazonia", en *The Future of Amazonia: Destruction or Sustainable Development*, David S. Goodman y Anthony Hall, editores (New York: St. Martin's Press, 1990), pp. 70-89; y *The Human Ecology of Tropical Land Settlement in Latin America*, Schumann y Partridge, editores.

<sup>4</sup> Stephen G. Bunker, *Underdeveloping the Amazon: Extraction, Unequal Exchange, and the Failure of the Modern State* (Urbana: University of Illinois Press, 1985); Jane Lou Collins, "Labor Scarcity and Ecological Change", en *Lands at Risk in the Third World: Local-Level Perspectives*, Peter D. Little y Michael M. Horowitz, editores, Monographs in Development Anthropology (Boulder: Westview Press, 1987), pp. 19-37; Susanna B. Hecht, "Indigenous Soil Management in the Latin American Tropics: Neglected Knowledge of Native Peoples", en *Agroecology and Small Farm Development*, Miguel A. Altieri y Susann B. Hecht, editores (Boston: CRC Press, 1990), pp. 151-158; Joly, "The Conversion of Rain Forests to Pastures in Panama"; y Marilyn Schmink y Charles H. Wood, "The Political Ecology of Amazonia", en Little and Horowitz, *Lands at Risk in the Third World*, pp. 38-57.

<sup>5</sup> Camilo Domínguez, "National Expansion and Development Policies in the Colombian Amazon", en *Frontier Expansion in Amazonia*, Marianne Schmink y Charles H. Woods, editores (Gainesville: University of Florida Press, 1984), pp. 405-418; y en la misma obra, José de Souza Martins, "The State and Militarization of the Agrarian Question in Brazil", pp. 463-490, y Malori José Pomper Mayer, "Strategies of Private Capital in the Brazilian

actor clave, está representado como una entidad monolítica (homogénea) que actúa en forma unificada.<sup>6</sup>

Frecuentemente, las recomendaciones hechas por los antropólogos incluyen cambios en las políticas nacionales tendientes a favorecer los sistemas agrícolas mixtos de pequeños terratenientes, cuando existen prácticas indígenas en la horticultura y un desarrollo sostenible.<sup>7</sup> Aun cuando estas recomendaciones pudieran tener algún efecto, deberían ir acompañadas de una comprensión más clara de las restricciones que existen para la formulación y ejecución de políticas "racionalmente" orientadas; y de las esferas de influencia, frecuentemente conflictivas, que determinan el curso del desarrollo. Tal es el objetivo de este artículo.

Este estudio de casos describe las consecuencias de la construcción del Complejo Hidroeléctrico del Bayano al este de Panamá (Figura 1). En él se ilustran las formas utilizadas por los agentes del Estado y las élites locales para proteger los intereses creados y se señala el subsecuente impacto del desarrollo económico sobre los residentes menos poderosos. El estudio documenta los cambios en la relación entre el gobierno nacional, la élite local y los residentes más pobres, a lo largo de un período de diecisiete años durante el cual la región fronteriza sufrió transformaciones y se integró a la economía nacional. También documenta los conflictos entre varias agencias del gobierno de Panamá que tenían diferentes responsabilidades regionales. Estos conflictos despertaron dudas sobre la relación entre deforestación y asentamiento en la región del Bayano y propiciaron la oportunidad de poner en marcha alternativas de desarrollo sostenido. Sin embargo, estas posibilidades nunca fueron totalmente explotadas y la deforestación continuó su marcha.

### *Transformación regional y desarrollo económico*

El Complejo Hidroeléctrico del Bayano fue construido entre 1972 y 1976. Representó uno de los primeros grandes logros del régimen militar del general Omar Torrijos, quien asumió el poder después de un golpe de Estado en 1968. Torrijos se embarcó en una estrategia multifacética de desarrollo, diseñada para diversificar la economía nacional fuera de su orientación centrada en el

---

Amazon", pp. 419-438.

<sup>6</sup> Para una revisión reciente de aproximaciones antropológicas al Estado, véase Michael W. Foley y Karl Yambert, "Anthropology and Theories of the State", en *State, Capital, and Rural Society: Anthropological Perspectives on Political Economy in Mexico and the Andes*, Benjamin S. Orlove, Michael W. Foley y Thomas F. Love, editores, Special Study on Latin America and the Caribbean (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 39-67.

<sup>7</sup> *Fragile Lands of Latin America: Strategies for Sustainable Development*, John O. Browder, editor, Special Studies in Society, Politics, and Economic Development (Boulder: Westview Press, 1989); Collins y Painter, "Settlement and Deforestation in Central America"; y Shane, *Hoofprints on the Forest*.

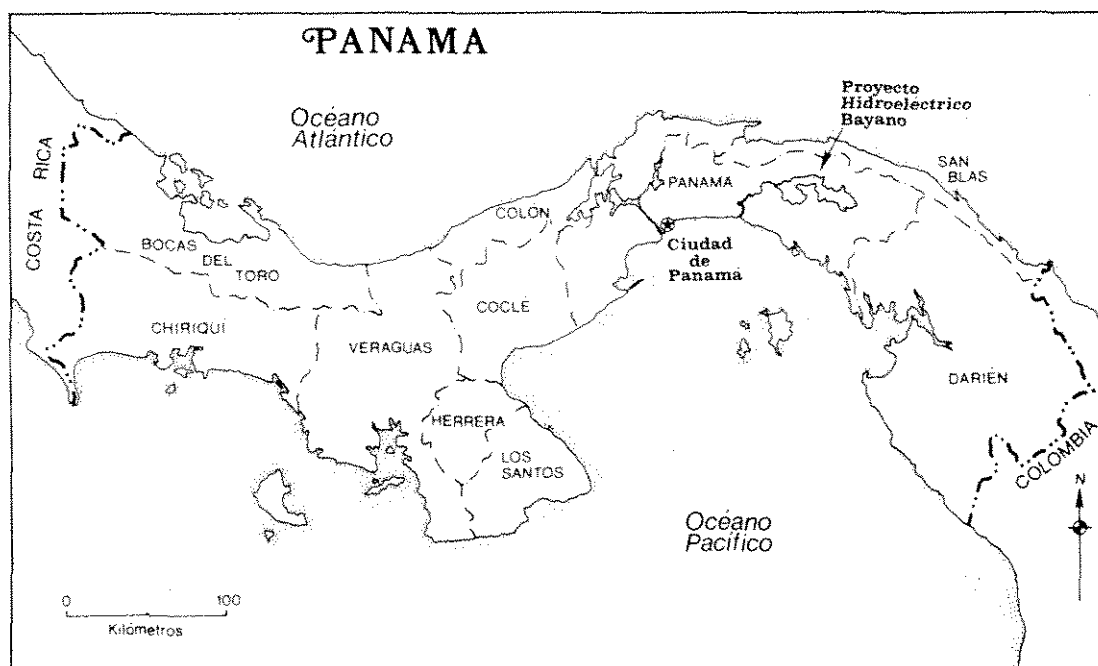


Figura 1. La República de Panamá, con la ubicación del proyecto hidroeléctrico del Bayano

sector servicios en el canal.<sup>8</sup> Simultáneamente, inició reformas populares en las estructuras agrarias, sociales y políticas (tales como el establecimiento de una nueva asamblea constituyente, algunas medidas de reforma agraria, un nuevo programa de educación y un nuevo código en pro del trabajo); además, estrechó lazos con el capital transnacional para financiar proyectos económicos de gran escala (represas, caminos, mejores puertos y empresas estatales productivas). La estrategia política de Torrijos distanció a los miembros de la próspera élite comercial que había dominado política y económicamente a Panamá, y quienes fueron eliminados del nuevo crecimiento económico; pero atrajo a miembros jóvenes de la izquierda y de los movimientos laborales. Estos activistas cimentaron el apoyo popular para Torrijos y sacaron a la luz pública el asunto de la negociación del tratado del canal. Miembros de estos grupos izquierdistas, incluso del Partido Comunista Panameño, fueron ubicados en puestos claves al principio de la administración de Torrijos.

Mientras tanto, la estrategia económica de Torrijos atrajo a tecnócratas y a miembros de la élite que favorecían la modernización económica. Algunos

<sup>8</sup> Las siguientes obras contienen excelentes descripciones de la política de Panamá: Michael L. Conniff, "Panama Since 1903", en *The Cambridge History of Latin America*, Leslie Bethell, editor, 8 tomos (Cambridge: Cambridge University Press, 1984-1991), VII: *Latin America since 1930: Mexico, Central America and the Caribbean*, pp. 603-642; Chris N. Gjording, *Conditions Not of their Choosing: The Guaymí Indians and Mining Multinationals in Panama*, Smithsonian Series in Ethnographic Inquiry (Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press, 1991); Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, edición revisada (Oxford: Oxford University Press, 1990); y Steve C. Ropp, *Panamanian Politics: From Guarded Nation to National Guard*, Politics in Latin America: A Hoover Institution Series (New York: Praeger, 1982).

de estos tecnócratas (preparados académicamente en las reformas liberales) llegaron a ocupar altos cargos en la administración y en el gabinete de la creciente burocracia estatal. Nuevas agencias estatales (tales como el Instituto de Telecomunicaciones, el Ministerio de Planificación y la Oficina de Bienestar Comunitario) fueron creadas, y las antiguas (el Ministerio de Agricultura, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, o IRHE, y la más importante: la milicia) fueron apoyadas en una proporción sin precedentes. Los nuevos burócratas formaban parte de una creciente clase de profesionales (que también incluía a maestros, técnicos en salud público, etc.) que se incorporaron activamente al trabajo político llevado a cabo por Torrijos y sus aliados civiles.<sup>9</sup> Inicialmente, hubo un período de “luna de miel” durante el cual los miembros del gobierno de Torrijos le restaron importancia a sus diferencias ideológicas y políticas. Un punto clave en su habilidad para unificarlos fue el objetivo común de alcanzar la soberanía sobre la zona del canal, y la búsqueda del crecimiento económico que tanto los activistas de izquierda como los tecnócratas consideraban necesario para lograr la independencia nacional. Sin embargo, a mediados de la década de 1970, emergieron y se ahondaron las tensiones entre los políticos de izquierda y los técnicos de mentalidad reformista, precipitando conflictos a medida que se ponían en marcha proyectos de desarrollo como la represa del Bayano y otros.

La región del Bayano, localizada en la sección sureste de la provincia de Panamá, es la porción occidental de bosque tropical en la zona conocida como el Darién, la cual comprende tanto el este de Panamá (provincias de Panamá y Darién) como el departamento colombiano de Chocó. La región del Bayano se delimita aquí como el área de influencia del proyecto hidroeléctrico (Figura 2). Esta región, ecosistema típico de bosque tropical semi-húmedo, toma su nombre del río Bayano, el cual recorre un serpenteante curso desde su nacimiento en la cordillera San Blas, hasta su desembocadura en el golfo de Panamá.

La represa del Bayano fue financiada con préstamos de agencias internacionales de desarrollo (principalmente el Banco Mundial) y bancos comerciales privados. La construcción implicó el cierre de un embalse de 300 kilómetros cuadrados, el cual últimamente tomó una forma dendrítica y forzó al reasentamiento a unas 4,500 personas, en tres grupos sociales —1,500 indígenas kunas, 500 indígenas emberá y 2,500 colonos del oeste de Panamá. Aunque la región del Bayano ha experimentado diversos cambios demográficos y ecológicos desde los primeros días de la conquista española, la represa y los proyectos relacionados con la misma (principalmente la extensión de la Carretera Panamericana) tuvieron el impacto más dramático, alterando para siempre los patrones de asentamiento y recursos básicos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Sharon Phillipps, “Labor Policy in an Inclusionary-Authoritarian Regime: Panama under Torrijos” (tesis doctoral, University of New Mexico, 1987).

<sup>10</sup> Wali, *Kilowatts and Crisis*.

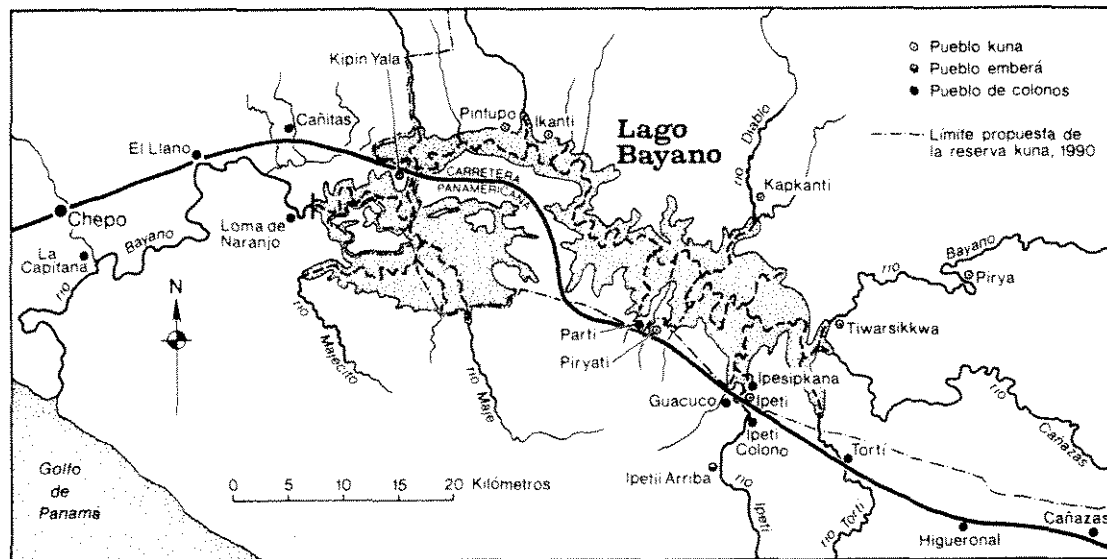


Figura 2. La región del Bayano, sitio del proyecto hidroeléctrico

Hasta mediados de la década de 1950, los kunas (indígenas del Darién en la época de la conquista española)<sup>11</sup> y una pequeña población de descendientes de esclavos africanos refugiados conocidos localmente como “bayaneros”, quienes se habían asentado a lo largo del Bayano alrededor del siglo XVI,<sup>12</sup> fueron los únicos ocupantes de la región, aunque tuvieron peleas frecuentes con los españoles que venían en búsqueda de oro, caucho y otros recursos. A mediados del siglo XIX, la mayoría de los kunas emigraron a las islas de San Blas en la costa del Caribe,<sup>13</sup> y la pequeña población que permaneció en el Bayano se retrajo del contacto con forasteros.

Los kunas del Bayano mantuvieron lazos de parentesco y comercio con los de San Blas, quienes estuvieron más integrados a la rápidamente creciente economía comercial, centrada alrededor del nuevo canal, pero lograron mantener un territorio semiautónomo, conocido como la comarca de San Blas.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> James Howe, “Algunos problemas no resueltos de la etnohistoria del este de Panamá”, *Revista Panameña de Antropología* 2 (1978): 2: 30-47; Frances Rhoda Stier, “The Effects of Demographic Change on Agriculture in San Blas, Panama” (tesis doctoral, University of Arizona, 1979); y Reina Torres de Araúz, *Darién: Etnoecología de una región histórica* (Panamá: Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, Instituto Nacional de Cultura, 1975).

<sup>12</sup> Alfredo Castellero Calvo, “Los negros y mulatos libres en la historia social panameña”, *Revista Lotería* 165 (1969): 61-96; y A. Fortune, “Los negros cimarrones en tierra firme y la lucha por la libertad”, *Revista Lotería* 171 (1970): 17-43.

<sup>13</sup> Para datos de migración, véase Edward Cullen, *Isthmus of Darién Ship Canal: With a Full History of the Scotch Colony of Darien, Several Maps, Views of the Country, and Original Documents*, segunda edición (London: Effingham Wilson Publisher, 1853), pp. 65-67.

<sup>14</sup> Ricardo Falla, “Historia kuna: historia rebelde: la articulación del archipiélago kuna, a la nación panameña”, *El indio panameño* 4 (Panamá: Centro de Capacitación Social, 1978-1979); y Francisco Herrera, “La revolución de Tule, antecedentes y nuevos aportes”

Siguiendo su ejemplo, en 1935 los kunas del Bayano también negociaron exitosamente el establecimiento de una reserva que rodeaba a las tierras del fértil valle a lo largo del río Bayano y sus afluentes.<sup>15</sup>

Los patrones de asentamiento cambiaron en la década de 1950, a medida que se fue facilitando la migración hacia la región con la progresiva extensión de la Carretera Panamericana, procedente de la ciudad de Panamá. Para aprovechar las facilidades de acceso a los mercados metropolitanos, logradas gracias a la carretera, pequeños grupos de familias indígenas emberá y noanamá emigraron a la región, desde sus lugares de origen en el Darién del este. También, los primeros colonos —pequeños terratenientes procedentes de provincias del oeste de Panamá— se asentaron en las afueras de la región, entre el pueblo de Chepo y el asentamiento de Cañitas.

Mientras que los bayaneros y los indígenas practicaban la agricultura de roza y quema en pequeñas parcelas, los colonos llegaron con la intención de limpiar mayores trechos para hacer pastizales. La mayoría de los colonos eran de las provincias de Los Santos, Veraguas y Coclé (véase la Figura 1), lugares donde se practicaba la ganadería desde el siglo XVIII en una forma extensiva que degradaba la tierra. La prolongación de la carretera ocurrió en la época en que estas provincias del occidente estaban experimentando los efectos acumulados de la pérdida de tierra, debidos a las fincas ganaderas y los sistemas de tenencia de la tierra. Todo ello condujo a la concentración y gradualmente expulsó cada vez más gente de la tierra.<sup>16</sup>

Los cambios en los patrones de asentamiento provocados por la carretera no produjeron cambios en el estilo básico de vida de muchos de los habitantes del Bayano, que siempre había sido orientado hacia la subsistencia. Sin embargo, la pérdida de la tierra y el cambio de un ecosistema ribereño a otro

---

(tesis de maestría, Universidad de Panamá, 1984).

<sup>15</sup> El éxito kuna en la obtención de cierta medida de control sobre su territorio ha sido ampliamente documentado en otra parte, por lo que no se hace hincapié en ello aquí. Para la década de 1920, a medida que crecía la economía comercial en la recién independizada Panamá, todos los kunas se encontraban menos aislados, aunque la gente del Bayano nunca estuvo integrada en la economía nacional como los que habitaban en San Blas. Los kunas del bayano y sus líderes decidieron negociar la reserva con el gobierno en la década de 1930, porque las primeras señales de invasión de forasteros en la región ya eran evidentes (por ejemplo, había gente que estaba comenzando a asentarse al este de Chepo). Los kunas querían llevar a cabo acciones preventivas que protegieran sus tierras de la invasión. Los detalles de su negociación están descritos en Wali, *Kilowatts and Crisis*, pp. 31-32. Después del establecimiento de la reserva, los kunas comenzaron a vender sus productos con mayor frecuencia en la ciudad de Panamá.

<sup>16</sup> Véanse: Gloria Rudolph Frazier, "Panamanian Insights into a Common Third World Trio: Capitalism, Labor, Migration, and Class Conflict", en *Panama in Transition: Local Reactions to Development Policies*, John R. Bort y Mary W. Helms, editores, Monographs in Anthropology 6 (Columbia: University of Missouri Museum of Anthropology, 1983), pp. 129-160; Stanley Heckadon Moreno, *Cuando se acaban los montes: los campesinos santeños y la colonización de Tonosi* (Panamá: Editorial Universitaria Panamá y Smithsonian Tropical Research Institute, 1983); y Stephen Gudeman, *The Demise of a Rural Economy: From Subsistence to Capitalism in a Latin American Village* (London: Routledge Kegan Paul, 1978).

basado en el lago, provocado por la represa, alteró sustancialmente la vida económica. Los kunas perdieron el 80 por ciento de su reserva y tuvieron que reconstruir a siete de sus diez aldeas. Los emberá, muchos de los cuales habían vivido en asentamientos dispersos de familias extendidas, fueron forzados a reasentarse en dos aldeas, a lo largo de la ruta de la Carretera Panamericana. Todos los colonos (505 familias) ubicados dentro de la zona inmediata de influencia del embalse fueron reasentados fuera de la región. Algunos partieron hacia la ciudad de Panamá, otros a la región fronteriza del noreste de Colón y otros más sólo se retiraron un poco, a la zona entre Cañitas y Chepó, fuera del área de la represa. Esta fue terminada poco después. Sin embargo, cuando fue evidente que el embalse no alcanzaría la altura prevista, los colonos comenzaron a infiltrarse de nuevo en la región, a pesar de las prohibiciones oficiales.

Además de la represa, el gobierno continuó durante este período la construcción de la Carretera Panamericana a lo largo de la región del Bayano y, para 1980, hasta los límites de la provincia del Darién. Para 1984, ya llegaba al pueblo de Meteti en el Darién y hoy se extiende a Canglón, en la provincia central del Darién.

El principal impacto de estos proyectos de desarrollo infraestructural fue la transformación de la economía regional, que pasó de un modelo basado en la agricultura orientada a la subsistencia, a otro sustentado en la expansión de las actividades productivas orientadas hacia el mercado. Este último incluía el incremento en el cultivo del maíz y arroz y la crianza de ganado para el mercado doméstico, así como la explotación maderera para los mercados nacionales e internacionales.

Una consecuencia de esta transformación ha sido la dispersión de la degradación ecológica a medida que la rápida deforestación aceleró la erosión del suelo y la espesa sedimentación del lago (Figura 3). En 1980, durante los censos domésticos, los agricultores tanto kunas como emberá hicieron énfasis en la pobre calidad del suelo cuesta arriba. La erosión del suelo forzó a los agricultores kunas de la aldea de Ikanti a reducir el cultivo del plátano (Figura 4). Un estudio conducido en 1988 reveló que se estaban formado rápidamente nuevos asentamientos en el área alrededor del embalse, con gente proveniente de las provincias del oeste y de las áreas urbanas.<sup>17</sup> La investigación estableció que más del 70 por ciento (245,000 hectáreas, con una hectárea equivalente a 2.47 acres) del sector sureste del bosque situado a inmediaciones del embalse Bayano había sido deforestado para crear potreros. El mismo estudio descubrió que la erosión y la sedimentación eran una amenaza para el embalse y el proyecto de la represa en sí: la calidad del agua estaba empeorando, pues habían bajado los niveles de oxígeno disuelto en el agua. Se observaba corrosión en la maquinaria, interrupciones en la capacidad productiva de energía y la posibilidad de disminución de la vida de

---

<sup>17</sup> Comisión Bayano, "Protección de la reserva científica 'Isla Maje'", documento inédito, Gorgas Memorial Laboratory, Panamá, 1988, pp. 21-22.





Figura 3. El lago Bayano después de su degradación ecológica

la represa en sí. Para 1989, los colonos de las aldeas alrededor del sitio de la represa encontraron que el suelo estaba demasiado degradado para plantar. En búsqueda de áreas sin desbrozar, se asentaron en áreas más remotas, lejos de la Carretera Panamericana, e invadieron la Reserva Kuna.

Además, de acuerdo con funcionarios del Ministerio de Agricultura con cargos en el Darién, la producción de maíz y arroz para toda la región oriental se incrementó dramáticamente en la década de 1980, al punto que para 1989 el Darién (incluyendo el Bayano) era el mayor productor de maíz y arroz del país. Típicamente, la producción de maíz y arroz para la venta requiere la misma extensión de tierra despejada que las fincas ganaderas. El suelo tiende a degradarse rápidamente y las pestes a gran escala afectan la productividad de tal manera que la tierra para cultivo es convertida en pastizal.

En el curso de esta transformación de la agricultura de subsistencia a una producción basada en el ingreso monetario, tanto el gobierno como los indígenas y los colonos se disputaron los recursos naturales y las formas de su explotación. Tres factores afectaron esta disputa: en primer lugar, la vacilante posición del gobierno hacia la ubicación de los asentamientos y los recursos; segundo, el surgimiento de una élite regional de colonos que se habían beneficiado de los proyectos de desarrollo y cuyas actividades económicas se centraban en el comercio y en las explotaciones madereros y ganaderos; y por último, las estrategias políticas empleadas por los indígenas y los colonos más pobres, las cuales les llevaron por caminos económica y socialmente divergentes.



*Figura 4.* Familia kuna de Ikanti

La posición del gobierno hacia el desarrollo de la región del Bayano estuvo influida por luchas internas entre agencias e instituciones con diferentes intereses económicos y políticos; además, se vio restringida por fuerzas económicas y políticas del orden internacional. El crecimiento de la élite regional se debió primero a la habilidad de algunas personas para aprovecharse del desarrollo infraestructural (la represa y el camino), para establecer negocios económicamente rentables y después formar alianzas con ciertos miembros del gobierno en períodos críticos. La estrategia política escogida por los indígenas se centró en recalcar su identidad étnica como una forma de reclamar su derecho a la tierra. Los colonos, mientras tanto, reclamaban la tierra a través de la ocupación y el uso, lo cual les llevó a confrontar a los indígenas y al gobierno. Las acciones de estos tres grupos se comprenden mejor si, para propósitos analíticos, dividimos los acontecimientos regionales en tres fases: el período de impacto inmediato (de 1972 a 1976), el período de post-reasentamiento (de 1977 a 1980) y el período de "consolidación" (de 1981 a 1989).

*Impacto inmediato: el período de 1972 a 1976*

El gobierno fue el principal beneficiario del desarrollo económico durante este período. Con el fin de construir la represa y la carretera, el gobierno asumió el control directo sobre toda la región, aprovechando el hecho de que la mayoría de la tierra fue categorizada como "territorio nacional", propiedad del Estado. En esta fase inicial de la administración Torrijos, todavía estaba operando la "luna de miel" entre los sectores ideológicamente diferentes y el proyecto de la represa del Bayano tenía el apoyo de muchas agencias y funcionarios diferentes. Apoyaron el proyecto de la represa gente tan diversa como Ascanio Villalaz, jefe de la Corporación de Desarrollo Regional de Bayano, previamente afiliado con el ala izquierdista de la Unión de Estudiantes Universitarios; y Nicolás Ardito Barleta, ministro de planificación, economista preparado en la Universidad de Chicago y quien llegó a ser vicepresidente del Banco Mundial y, finalmente, presidente de Panamá.

Estos funcionarios de gobierno que provenían del ala de izquierda y ocupaban cargos como administradores en el Ministerio de Agricultura (llevando a cabo reformas agrarias), la Oficina de Desarrollo Comunitario y el Instituto Nacional de Electrificación (el cual asumió, en 1970, el control completo de la generación y distribución de la electricidad, después de la nacionalización de la compañía de electricidad, propiedad de los Estados Unidos), percibieron el proyecto de la represa como una oportunidad para beneficiar a los panameños pobres. Esperaban que esto estimulara el crecimiento industrial y ayudara a romper el monopolio de una empresa privada norteamericana sobre la distribución de los recursos eléctricos. Dentro de esa línea de pensamiento, fueron hostiles hacia las familias de la élite oligárquica y hacia los intereses norteamericanos.<sup>18</sup> Mientras tanto, los tecnócratas de mentalidad reformista, tales

---

<sup>18</sup> Las relaciones hostiles entre los militares y la élite gobernante en Panamá contrasta con

como los del Ministerio de Planificación, acogieron el proyecto de la represa porque era un símbolo de la modernización de la infraestructura de Panamá y porque tenía el apoyo de las instituciones de desarrollo multilateral.

Mientras el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) asumía un mayor control de los trabajos civiles y de ingeniería del proyecto de la represa, se formaba un pequeño equipo de antropólogos interagenciales, así como de planificadores, trabajadores sociales e ingenieros, para llevar a la práctica el proyecto de reasentamiento. Su posición fue a favor de los pequeños terratenientes y de los indígenas. Al trazar sus planes en 1974, el equipo visualizó el reasentamiento como una oportunidad para apoyar a los colonos e indígenas en la "modernización" de sus prácticas agropecuarias a través de insumos tecnológicos. Planificaron un uso estratégico de la tierra, en el cual se dejaría deshabitada un área de preservación forestal, alrededor de la reserva de la represa para prevenir la sedimentación y erosión; los kunas serían agrupados cerca de los afluentes del río Bayano donde podrían "preservar" sus modos de vida tradicionales; los emberá serían reasentados de nuevo en sus aldeas sedentarias de la provincia del Darién y se les proveería asistencia técnica; los colonos, por su parte, serían ubicados en granjas comunales en tierras expropiadas a opulentos propietarios de ranchos y fincas ganaderas localizados en el área entre Chepo y Cañitas, al oeste de la represa. En estas granjas, ellos podrían producir granos básicos, vegetales y productos lácteos, así como experimentar técnicas modernas de agricultura.<sup>19</sup>

Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones del grupo, los residentes locales se opusieron a estos planes y el equipo de reasentamiento se encontró muy pronto frente a una complicada serie de problemas y crecientes dificultades financieras. Cada grupo afectado negoció con el equipo y con otros funcionarios, para lograr mejores términos en el reasentamiento que los que les habían ofrecido originalmente (Figura 5). Los kunas se negaron enfáticamente a renunciar a las fronteras de su vieja reserva y a tener que asentarse en las riberas del nuevo embalse. En una serie de acuerdos (uno de ellos firmado personalmente por el general Torrijos), el gobierno acordó redelimitar la reserva y compensar a los kunas por las porciones inundadas, con más tierra

---

las de otros países de Centroamérica (en particular en El Salvador, Honduras y Guatemala) donde los militares están en alianza con la oligarquía. Las explicaciones sobre el origen y desarrollo histórico de esta división incluyen: etnicidad (los militares se convirtieron en la preservación del mulato en oposición a la oligarquía "blanca"), clase y partidismo económico; véanse LaFeber, *The Panama Canal*; George Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime, 1968-1975*, WVSS on Latin America and the Caribbean Series (Boulder: Westview Press, 1986); y Ropp, *Panamanian Politics*.

<sup>19</sup> Una de las razones por las que se inició este esquema de desarrollo tenía que ver con el tenso clima de relaciones entre Panamá y los EE.UU., por la renegociación del tratado del canal. Un funcionario implicado en la primera ronda de planificación relató la visión que ellos tenían del potencial de la región del Bayano para convertirse en una segunda "panera" para Panamá —una que estuviera directamente accesible a la metrópoli, a diferencia de las provincias occidentales, las cuales eran vulnerables al bloqueo por parte de los EE.UU. en la zona controlada del canal.



Figura 5. Empleados del gobierno en el Bayano

contigua a la reserva. Los emberá también se negaron a regresar al Darién; finalmente, les prometieron pequeñas reservas en la región del Bayano. Solamente el 30 por ciento de las familias de colonizadores aceptó la oferta de asentarse en tierras comunales. El resto exigió una compensación y luego se dispersó.

Las estrategias kuna y emberá para lograr (o retener) acceso a la tierra a través de la demarcación de reservas dependía de su habilidad para convencer a los funcionarios del reasentamiento de que protegerían el bosque. En ese sentido, ambos grupos hicieron énfasis en que, cómo indígenas, utilizarían técnicas tradicionales de agricultura, ecológicamente sanas. Los colonos, que no podían afirmar tal cosa, se basaron en la estrategia de ocupar ilegalmente la tierra. En contraste con los indígenas que enfatizaban la baja productividad, los colonos destacaban su capacidad de uso intensivo de la tierra, esperando impresionar a otros funcionarios del gobierno con su contribución al crecimiento económico de Panamá.

Inicialmente, fueron los indígenas quienes tuvieron éxito en lograr concesiones del gobierno, mientras que los colonizadores fracasaron. Durante la verdadera fase de reasentamiento entre 1974 y 1975, miembros clave del equipo encargado del mismo convencieron a oficiales del IRHE de que los indígenas eran menos peligrosos para el mantenimiento del bosque alrededor del reservorio que los colonos, y debía permitírseles permanecer allí, mientras que los colonos debían ser evitados.<sup>20</sup> Los funcionarios del IRHE dieron mayor prioridad a la protección del embalse que al estímulo del crecimiento económico.

Aunque los kunas y emberá se vieron afectados por la pérdida de sus huertos y producción, se adherieron a su promesa de practicar solamente la agricultura tradicional de subsistencia en los primeros años posteriores a su reasentamiento. En particular, los kunas prohibieron las fincas ganaderas dentro de la reserva (aunque en una de las aldeas kunas de la orilla del camino unos hombres aprovecharon un potrero que algunos colonos reasentados habían dejado abandonado e iniciaron un rebaño comunal). Uno o dos emberá intentaron criar ganado (de nuevo en potreros abandonados ya existentes), pero les fue difícil debido a su falta de conocimiento sobre el manejo de ranchos y de la ganadería.

Como es comprensible, los colonos estaban muy resentidos por el proceso total de reasentamiento y muchos se quejaban de no haber sido compensados adecuadamente. Rechazaron el deseo del gobierno de asentarlos en granjas comunales; no les agradaba la idea de volverse urbanos; y los que intentaron buscar nuevas áreas fronterizas (tales como a lo largo de la costa nordeste, alrededor de Colón) las encontraron igualmente atestadas y problemáticas.

Los miembros de la élite también resintieron la pérdida de sus tierras y el acceso a los recursos. Algunos de ellos, cuyas haciendas habían sido expropiadas, iniciaron un pleito judicial, pero lo perdieron. Los empresarios que realizaban pequeñas operaciones madereras también estaban molestos por

---

<sup>20</sup> Véanse varios documentos internos e inéditos de la Corporación Bayano del año 1976.

la pérdida de sus empresas. No obstante, a pesar de algunos débiles intentos, no emergió la oposición política concertada.

Al cerrarse las compuertas de la represa en 1976, y con el embalse llenándose lentamente, los funcionarios gubernamentales que estaban directamente involucrados en el proyecto sintieron que, a pesar de los obstáculos encontrados y la resistencia de la gente al proceso de reasentamiento, habían establecido un sólido fundamento para el desarrollo ecológico seguro del Bayano. Se había expropiado la tierra de grandes terratenientes para que fuera utilizada en forma productiva para los pobres; la represa proveería energía para el crecimiento industrial; la explotación maderera y la ganadería en los territorios vecinos a la reserva habían sido prohibidas y la tierra había sido asignada a los indígenas, quienes utilizarían el bosque para la subsistencia productiva y no lo destruirían; y por su parte, los colonos habían sido justamente compensados y utilizarían ese dinero para restablecerse en otros lugares. No obstante, menos de un año después, la región se encontraba en un curso irreversible hacia la destrucción ecológica y la transformación social, que colocaría a los indígenas y colonizadores pobres en la parte más baja de una estructura social rápidamente polarizante.

#### *El período de post-reasentamiento: de 1977 a 1980*

El fracaso en mantener un planteamiento ecológicamente seguro en el desarrollo del Bayano después de haber completado la represa trajo como consecuencia cambios tanto en el personal como en el enfoque a nivel nacional e internacional del gobierno. Las instituciones gubernamentales panameñas iban en una y otra dirección, conforme intentaban dar respuesta a las señales conflictivas de las instituciones de desarrollo internacional y a las cambiantes relaciones políticas con los EE.UU. Las ya disímiles posiciones ideológicas dentro de la administración Torrijos se polarizaron aún más.

Dos aspectos de los cambios en las relaciones de Panamá con la economía mundial y la de los EE.UU., en particular, tuvieron un impacto significativo en la dirección de las políticas hacia la región del Bayano. El primero de ellos fue la renegociación y el acuerdo del tratado del canal entre 1976 y 1977; el segundo fue el creciente gravamen de la deuda en la cual se incurrió con instituciones comerciales y financieras multilaterales en el curso del desarrollo. Como parte del proceso de negociación y ratificación del tratado, Torrijos accedió a dejar de gobernar en forma autoritaria y permitir el retorno de Panamá a una forma democrática de gobierno y con elecciones justas y verdaderamente disputadas. Entre 1977 y 1979, Torrijos y sus aliados civiles formaron su propio partido político —el Partido Revolucionario Democrático (PRD)— y comenzaron a competir por los asientos electorales con los revividos partidos políticos de oposición.

Al mismo tiempo, los gravámenes de la creciente deuda externa del gobierno obligaron a la administración Torrijos a hacer concesiones económicas a instituciones de desarrollo multilateral, incluyendo el abandono de algunos



*Figura 6.* Un caserío kuna durante la época de post-reasentamiento

programas populares (Figura 6).<sup>21</sup> La obtención de divisas extranjeras se convirtió en alta prioridad, mientras los programas y proyectos de servicio social disminuían. Estos cambios en la dirección política y económica le dieron la ventaja a los burócratas orientados hacia la modernización tecnocrática en la administración Torrijos.<sup>22</sup>

Irónicamente, el hecho de que el gobierno militar no ejerciera ya el control autoritario y exclusivo sobre el país, pero que aún debiera responder al proceso político, perjudicó la política de desarrollo ecológicamente sensitiva, formulada para el Bayano. El plan había dependido de una estrategia en el uso de los recursos, en la cual el grupo con menor número de personas, los indígenas, tenía control sobre la mayor extensión de tierra. Los colonos, que eran más numerosos y políticamente más conscientes (con mayores posibilidades de voto, por ejemplo) eran los más restringidos de las tierras y los recursos del

<sup>21</sup> Phillipps, "Labor Policy in an Inclusionary-Authoritarian Regime: Panama under Torrijos".

<sup>22</sup> Cabe señalarse aquí que la creciente organización militar se estaba beneficiando directa e indirectamente de los vínculos con las instituciones financieras internacionales. Los beneficios resultaron de la utilización de una parte del dinero para apoyar a la estructura militar, del acceso al dinero para el desarrollo, que en forma individual tuvieron algunos oficiales militares por medio de contratos y subcontratos de proyectos de desarrollo, y por medios indirectos tales como sacar fondos de desarrollo para el engrandecimiento personal; véase R. M. Koster y Guillermo Sánchez, *In the Time of the Tyrants: Panama: 1968-1990* (New York: W. W. Norton and Company, 1990).



Bayano. Este enfoque hacia el uso de los recursos tendría que ser alterado si el PRD deseaba obtener los votos de la mayoría de electores. Además, la totalidad del sector oriental de Panamá empezó a ser vista como una fuente potencial de maderas para la construcción, petróleo, oro y otros minerales que podrían ser explotados para obtener las divisas extranjeras que Panamá necesitaba para los pagos por servicios de la deuda. Ante tal crecimiento económico previsto para Panamá, era poco factible la alternativa de dejar intocables vastas cantidades de territorio.

Para responder a estas presiones, se tomó la decisión (probablemente por Torrijos y su círculo íntimo) de expandir las actividades económicas en la región del Bayano, anulando de hecho la oportunidad que se había presentado para hacer un uso racional de la tierra. A empresarios privados que anteriormente se les había restringido operar en el Bayano, se les permitió reanudar operaciones. El fin de la restricción gubernamental y la extensión de la Carretera Panamericana brindaron a los pequeños empresarios asentados en Chepo la oportunidad de convertirse en comerciantes intermediarios, comprando la producción regional (en su mayoría maíz, arroz y frijol), inicialmente de los indígenas y, seguidamente, también de los colonos que se estaban infiltrando en la región. Asimismo, permitió que las firmas madereras privadas (tanto grandes como pequeñas) reanudaran sus operaciones, aunque las concesiones estuvieran ahora controladas por el gobierno. El mayor operario fue la corporación MADECA, una subsidiaria de las Empresas Melo, manejadas por la familia Melo, la cual estuvo estrechamente ligada con el régimen del general Torrijos (Arturo Melo, por ejemplo, ocupó varios puestos en el gabinete de gobierno en la década de 1970).

Fue en este período que la élite regional comenzó a emerger. Además de los intermediarios y de los pequeños concesionarios madereros, también algunos ganaderos comenzaron en esa época a consolidarse en la tierra y a expandir sus empresas. Muchas de estas personas no eran de la élite asentada en la provincia del oeste ni de la élite urbana, cuya base estaba en las empresas comerciales. Más bien, se trataba de pequeños terratenientes que fueron capaces de formar un capital a partir de unas pocas ventajas. Para convertirse en ganaderos a gran escala, utilizaron tres estrategias principales, ya fuera en forma separada o combinada: primeramente, algunos colonos lograron acceso a las mejores tierras adyacentes a la carretera (pudieron hacerlo los que llegaron primero —en la década de 1960— y se asentaron en la región oriental más alejada, a lo largo del río Tortí, cerca de la frontera de la provincia del Darién). Como segunda estrategia, algunos vendieron sus pequeñas fincas y su ganado en las provincias del occidente y utilizaron el capital acumulado para comprar tierra o fundar empresas comerciales en el Bayano. Finalmente, hubo algunos que transportaron a la región su ganado ya establecido.

Los que poseían cualquiera de estas ventajas tuvieron la posibilidad de aprovechar la extensión de la carretera para expandir sus fincas ganaderas o actividades empresariales. Típicamente, los mejores fueron capaces de diversificar sus actividades y combinar la ganadería con alguna actividad

comercial, tal como el transporte de personas o productos por la carretera. Un buen ejemplo es la familia González (un matrimonio y sus dos hijos) quienes llegaron al Bayano a principios de la década de 1960, procedentes de la provincia de Los Santos, al occidente de Panamá, con sólo unas pocas cabezas de ganado. En primera instancia, se asentaron en la porción baja del río Tortí, donde trazaron una pista de aterrizaje para traer suministros. Cuando se conoció la ruta de la Carretera Panamericana, se ubicaron rápidamente en los terrenos a lo largo de sus linderos y comenzaron a generar extensos pastizales. Hicieron esto sin contratar jornaleros; solamente con la ayuda de familiares que les habían seguido al Bayano. Con el tiempo, adquirieron un camión pequeño y se lanzaron al negocio del transporte. Para 1989, la familia poseía tres camiones, había abierto una gran tienda de suministros en el pueblo de Tortí y se había convertido en uno de los mayores compradores de maíz y arroz de la región.

Aunque las ganancias económicas de estas empresas representaran el comienzo de la estratificación, no puede decirse que ellas hayan formado algún tipo de grupo consolidado, mucho menos una clase. Muchos de estos empresarios y ganaderos y aun los madereros trabajaron hombro a hombro con sus trabajadores, socializaron y contrajeron matrimonio con los colonos más pobres y, quizás lo más importante, no participaron activamente en la política, ya fuera a nivel regional o nacional. En esa época no existían todavía vínculos entre estos empresarios y la élite urbana, cuya riqueza estaba basada en las actividades comerciales. Tampoco existían vínculos con la élite rural de las provincias occidentales. Aunque muchos de estos empresarios continuaron siendo hostiles (o en el mejor de los casos indiferentes) hacia el gobierno, no se involucraron activamente en la política de oposición.

A medida que proliferaba esta actividad económica privada, el gobierno comenzó también a expandir su papel económico en la región. En 1976, se disolvió el equipo interagencial que había manejado el reasentamiento y fue reemplazado por una agencia semiautónoma de desarrollo regional, denominada la Corporación Bayano. En 1979, esta corporación fue absorbida por los militares y se nombró a aliados cercanos al general Torrijos para ocupar el mando. Aunque ninguno de los oficiales entrevistados en esa época podría haber explicado directamente las razones para la absorción militar de la corporación, el rápido ritmo con el que aumentó sus actividades productivas indican que la explotación económica de la región del Bayano se había convertido en alta prioridad para la administración, y que deseaban cosechar los beneficios directamente. A mediados de 1980, la corporación operaba empresas lácteas, ganaderas y agrícolas en las tierras apropiadas cerca de Chepo (las cuales administra el gobierno en la actualidad como granjas con labriegos pagados, en vez de granjas comunales trabajadas por colonos reasentados) y establecieron la actividad maderera a gran escala, con un aserradero en el asentamiento de colonos de Genene.

Una diferencia crítica entre la Corporación Bayano y los empresarios privados fue que ésta tenía una agenda política además de la económica. Los ofi-

ciales militares que dirigían la corporación designaron a miembros del partido PRD para ocupar puestos claves. Aunque se suponía que la corporación actuaría como nexo entre los residentes de la región y el gobierno (para canalizar, por ejemplo, la asistencia técnica prometida en los acuerdos de compensación), en realidad sirvió para consolidar intereses políticos partidistas y ganancias económicas para el gobierno.

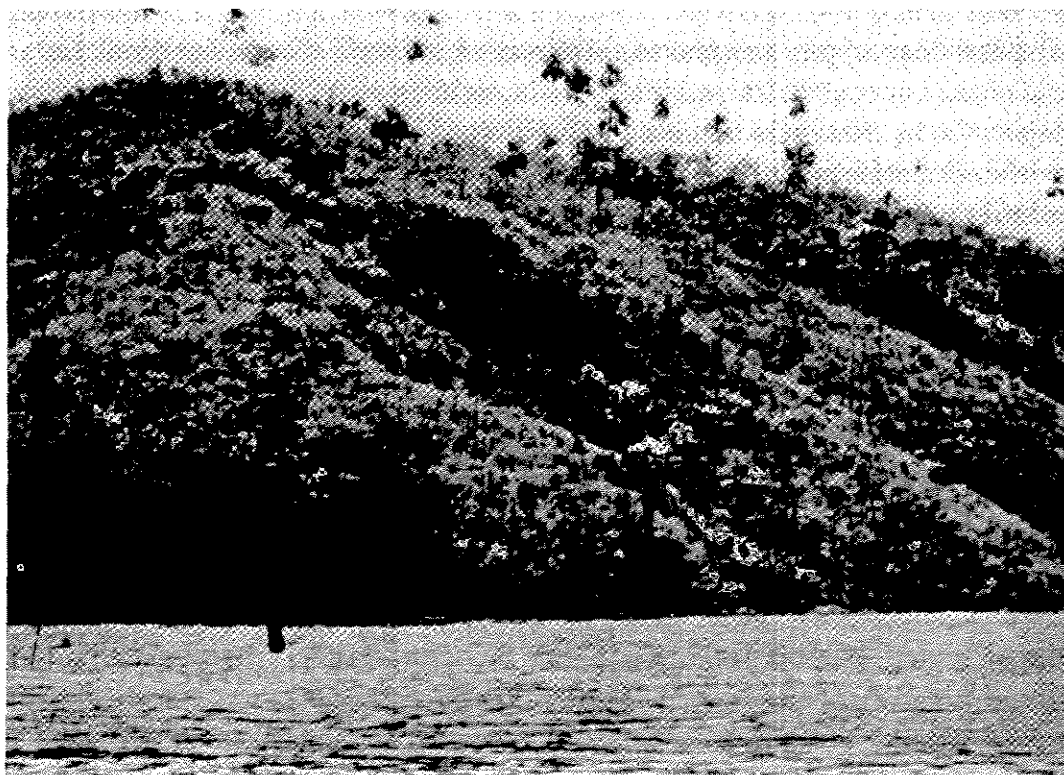
A finales de 1980, la Corporación Bayano ejercía un tremendo control sobre las actividades económicas de la región. Además de operar sus propias empresas agrícolas y madereras, determinaba a qué empresarios privados se les permitiría dedicarse a la explotación maderera, cuáles fincas madereras serían controlados y trabajaba con otras agencias gubernamentales (por ejemplo, la oficina de reforma agraria del Ministerio de Agricultura) para definir la política de emisión de títulos de propiedad de tierras.

La actitud de la Corporación Bayano hacia los asentamientos de colonos empezó a modificarse como resultado de los cambios mencionados y a medida que los funcionarios de la misma se empeñaron en lograr la victoria para el PRD en las elecciones de la Asamblea Legislativa, en 1980, la primera en la cual se permitió competir a los partidos de oposición. La corporación se relajó un poco en cuanto al control del ingreso de pobladores no autorizados y, finalmente, apoyó a todos los reasentamientos de colonos en la región, revirtiendo la posición que había sostenido desde 1976. En los meses previos a las elecciones, se llevaron a cabo fuertes campañas en la región del Bayano. El personal corporativo (que siempre había alegado que carecía de vehículos para los servicios de supervisión a las comunidades de indígenas y colonos reasentados), realizaba ahora frecuentes viajes a las comunidades locales para promover a los candidatos del PRD.

Por esta misma época, la Corporación Bayano, conjuntamente con la Agencia de Reforma Agraria, comenzó un programa para emitir títulos de propiedad de algunas tierras colonizadas. Esta agencia ofreció títulos de propiedad a los colonos que habían sido reasentados fuera de la región, y que ahora deseaban regresar. Se suponía que la tierra que iban a recibir no estaba en la zona de influencia de la represa. Como condiciones para recibir la escritura, los pobladores tenían que pagar cualquier compensación que hubiesen recibido por sus antiguas tierras y prometer que no emplearían prácticas "ecológicamente destructivas".

Aunque los funcionarios de la Agencia de Reforma Agraria insistieron en que el programa era pequeño y experimental, éste provocó muchos rumores y especulaciones entre los colonos de la región por el hecho de que iban a tener acceso a grandes cantidades de tierra. De más está decir que los candidatos del PRD ganaron los escaños para la región en la legislatura.

Conforme la Corporación Bayano expandía su papel político y económico en la región, algunos funcionarios de otras oficinas gubernamentales que se habían comprometido en la política original de desarrollo con consideraciones ecológicas, se preocuparon por las consecuencias ambientales que ello traería y comenzaron, por primera vez, a estar en desacuerdo con la directriz



*Figura 7. Evidencia de la deforestación en la región del Bayano*

gubernamental. Para finales de 1980, el ritmo de la deforestación se había incrementado a tal punto que era observable aun para el visitante que llegaba por primera vez a la región (Figura 7). Los oficiales del IRHE se mostraron particularmente preocupados por el avance de la deforestación y el papel del gobierno en apresurarla; la percibían como una amenaza para la represa recién construida. En el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), cuya misión era proteger los bosques, también se encontraban consternados. Funcionarios de ambas agencias intentaron convencer a través de diversos medios a la Corporación Bayano y a los oficiales más altos de la milicia que la expansión maderera y el estímulo para el incremento de asentamientos en la región iban en detrimento de las metas de desarrollo ecológico seguro a largo plazo, y de las operaciones a corto plazo de la represa en sí. El IRHE emitió informes y estudios acerca del incremento en los niveles de sedimentación del embalse y supervisó las actividades de asentamiento en las proximidades del complejo.

El director del INRENARE, un joven ingeniero forestal (reclutado por Torrijos del grupo de activistas de izquierda), comentó en una entrevista que la deforestación en el Bayano era una burla hacia los planes gubernamentales dirigidos para lograr un uso racional de los recursos del Darién. En julio de 1980, él mismo ordenó un alto temporal a todas las actividades madereras en el Bayano, hasta que se pudieran poner en marcha controles más efectivos. Los guardabosques del INRENARE que trabajaban en la estación de control en Genené vigilaron mejor y recibieron apoyo del Departamento de Obras

Públicas, que enviaba personal para pesar los camiones madereros. Sin embargo, las actividades de la Corporación Bayano no fueron afectadas durante ese tiempo. Los guardabosques destacados en Genené protestaron (en conversaciones extra-oficiales con la autora de estas líneas) porque la corporación no se había adherido a los límites madereros, ya que ellos habían observado camiones de la misma llevando madera día y noche y nunca se les permitió pesar camiones de la Corporación Bayano. El control del INRENARE sobre la madera sólo duró un mes. Después de ese tiempo, cedió a las presiones de los empresarios privados, los controles se liberaron y se reanudó la explotación maderera a gran escala. A mediados de 1981, el director de INRENARE fue "ascendido" a un puesto diplomático en un país de Europa oriental. Tanto las autoridades del IRHE como las del INRENARE se fueron percatando, poco a poco, de que su interés en la protección de la represa y la ecología de la región había caído a un segundo plano, en relación con las ganancias a corto plazo que los militares estaban derivando de la explotación maderera en el Bayano.

No es sorprendente que hayan sido los indígenas, precisamente los defendidos por las autoridades con conciencia ecológica, los que más sufrieron por el ritmo acelerado de las actividades económicas y la subsecuente deforestación. Empezaron a descubrir que su agricultura tradicional no produciría el excedente necesario para participar en la creciente economía de dinero en efectivo. La principal razón para esto fue que las tierras que ellos cultivaban ahora no eran tan fértiles, como el del valle del río que habían perdido con la inundación. Sus principales cultivos para el mercado (cítricos, café y cacao) no podían ser cultivados en suelos tan pobres. Algunas comunidades recurrieron al cultivo de más tubérculos (ñame y yuca) para la venta, pero éstos requerían más trabajo y eran más difíciles de llevar al mercado. A mediados de 1980, su nivel de producción se había reducido a la mitad de lo que lograban antes de que existiera la represa. Los emberá sufrieron una declinación similar en la producción. Los jóvenes kunas y emberá empezaron de manera creciente a buscar empleo asalariado en la floreciente industria maderera o en las pequeñas poblaciones regionales.

Las autoridades del IRHE y del INRENARE continuaron apoyando los intentos indígenas para volver a demarcar sus reservas y preservar sus tierras, y el INRENARE estableció un programa para capacitar a los jóvenes kunas y emberá como guardabosques. El IRHE apoyó el proceso de negociación iniciado para demarcar las reservas, proporcionando transporte de ida y vuelta para que los jefes kunas y los líderes de la comunidad emberá pudieran viajar de Chepo a la ciudad de Panamá. Mientras los kunas y emberá obtenían algunas concesiones significativas del gobierno (los primeros, por ejemplo, obtuvieron la extensión a ocho años de gracia para el pago de compensación), el proceso de demarcación de la reserva sufría un estancamiento. Los funcionarios de la Oficina de Asuntos Indígenas del Ministerio de Justicia mantuvieron sus esperanzas, pero no se realizaron acciones significativas. La falta de seguridad en la tenencia de la tierra condujo a los kunas y emberá a mostrarse

renuentes a plantar o invertir en la agricultura, lo cual agravó aún más su baja productividad.

Las autoridades de la Corporación Bayano no eran insensibles a los argumentos esgrimidos por el IRHE y el INRENARE para afirmar que la región tenía un serio problema ecológico. Admitieron que la preocupación ambiental era válida, pero simultáneamente señalaron que la corporación no era responsable, y que ésta había sido cuidadosa con la cantidad de madera que extraía. Sin embargo, una entrevista con el funcionario financiero de la corporación en 1980, reveló que ésta había incrementado constantemente su dependencia en el corte de madera para generar ingresos, debido a que sus otras operaciones agrícolas estaban incurriendo continuamente en pérdidas.

La administración militar, por su parte, no quiso dar la apariencia de aprobar la destrucción ecológica, y decidió distribuir periódicamente proclama-ciones que condenaban a los empresarios privados y madereros, así como a los colonos, por sus prácticas destructivas. De manera creciente también, la corporación, que todo el tiempo había apoyado públicamente los reclamos indígenas sobre la tierra, comenzó ahora a criticarlos. Un funcionario de la corporación, por ejemplo, refunfuñó que los indígenas eran "haraganes", que no hacían nada con la tierra y que sólo buscaban al gobierno para los repartos.

Estos reclamos no le hicieron ninguna gracia a los residentes de la región, quienes no vieron con mucha simpatía al gobierno. Sin embargo, el alto grado de insatisfacción con el gobierno no se tradujo en ninguna acción política concertada. Entre los principales problemas estaban las divisiones indígenas, tanto entre ellos mismos (históricamente, los kunas y los emberá han sido enemigos) como con los colonos pobres, a quienes percibían como invasores de su tierra, y entre colonos (acaudalados y pobres). Los residentes de la región continuaron presionando para lograr acceso a la tierra y a los recursos; los indígenas solicitaron la demarcación de sus reservas; los colonos pobres buscaban tierras para convertirlas en pastizales; la élite emergente buscaba actividades lucrativas, cautelosa de que el gobierno pudiera apretar los tornillos en cualquier momento; y el gobierno, por su parte, hablaba de desarrollo sostenido, mientras seguía contribuyendo al deterioro ecológico de la región.

#### *El período de consolidación: de 1981 a 1989*

La repentina muerte de Omar Torrijos en 1981 en un accidente de avión condujo al nombramiento de un nuevo grupo de administradores e incrementó la centralización política y la militarización del país. El general Noriega, quien había ocupado el cargo de jefe de inteligencia, tomó el control de las fuerzas armadas y del gobierno. Noriega se comprometió muy poco en los programas populares que caracterizaron los primeros años de Torrijos; el gobierno de Panamá creció durante su mandato, pero se hizo menos efectivo en la provisión de servicios y en el mantenimiento de las reformas sociales promovidas bajo el régimen de Torrijos. Su gobierno necesitaba continuar

produciendo divisas para apoyar la burocracia administrativa civil y militar, pero encontró dificultades para hacerlo debido al estancamiento económico (entre 1985 y 1989, la economía panameña no registró virtualmente ningún crecimiento).<sup>23</sup> Noriega continuó impulsando proyectos de desarrollo a gran escala (la terminación del oleoducto transistmeño, por ejemplo) y, al mismo tiempo, se involucró más y más en el lucrativo tráfico de drogas. El general utilizó las ganancias para apoyar a los militares que permanecieron leales a él, hasta su derrocamiento por la invasión norteamericana, en 1989. Estas circunstancias restaron poder dentro del gobierno a las iniciativas en pro de un desarrollo ecológicamente seguro para proteger ecosistemas frágiles como los del Bayano.

Entre 1981 y 1989, el desarrollo económico de la región del Bayano "arrancó", como lo evidencia un fenomenal crecimiento poblacional (debido a la inmigración) y el nivel y tipo de actividad económica. La población del Bayano, que había registrado 5,000 habitantes en el censo nacional de 1980, había crecido a más de 20,000 para 1989,<sup>24</sup> cuadruplicándose en menos de una década.

Los asentamientos de colonos (conformados en 1980 por pequeños grupos de casas esparcidas) se habían convertido en 1989 en pequeños poblados completos con infraestructura. El asentamiento de colonos de Ipeti, por ejemplo, hacia 1987 ya era lo suficientemente grande como para atraer la atención de un productor fílmico interesado en hacer un documental sobre la deforestación. Entre 1980 y 1989 se triplicó el número de familias. Por la carretera se había establecido un molino para procesar maíz y arroz. En lugar de una pequeña tienda, había tres grandes tiendas de abarrotes, equipadas con generadores eléctricos (nunca se habían tomado medidas para proveer líneas de transmisión local para aprovechar la electricidad generada por la represa del Bayano). De manera similar, el asentamiento de colonos en Tortí, más al este, creció hasta convertirse en pueblo durante este período. Se trazaron verdaderas calles, se instaló un generador eléctrico, se abrieron tres restaurantes al lado del camino, así como tiendas y depósitos de granos.

Los grandes terratenientes y empresarios continuaron expandiendo sus actividades económicas y ahora, por primera vez, comenzaron a formar alianzas entre ellos y el gobierno con el fin de obtener control político. El involucramiento político aparecía como una necesidad dentro del proceso de consolidación sobre la tierra y los recursos. Los ganaderos, por ejemplo, se habían adueñado de su tierra basándose en el derecho de uso y ahora necesitaban adquirir títulos formales de propiedad para la obtención de créditos en los bancos comerciales. Para lograrlo, necesitaban de la cooperación gubernamental. Igual situación se presentaba a los explotadores madereros si

---

<sup>23</sup> World Bank, *Annual Country Report: Panamá* (Washington, D.C.: World Bank, 1989).

<sup>24</sup> Comisión Bayano, "Protección de la reserva científica 'Isla Majé'".

querían expandir sus operaciones. Todo el que logró aliarse con la administración y su partido representativo (el PRD) obtuvo facilidades, permisos y concesiones por parte del gobierno. Así, muchos empresarios que previamente habían expresado su oposición a Torrijos, se encontraban ahora cambiando de línea. De esta forma, la riqueza económica estaba ligada al poder político.

Este punto puede ejemplificarse con dos casos. El primero es el de un activista de larga trayectoria en el PRD. Su familia era acaudalada (uno de los pocos miembros de la vieja oligarquía que se había aliado desde el principio con el régimen de Torrijos), propietaria de ranchos ganaderos en el área circundante a Chepo y de varias empresas comerciales en la ciudad de Panamá. Sin embargo, para 1980 no estaba económicamente involucrada en la región del Bayano en sí. Entre 1980 y 1989, la familia aprovechó sus conexiones políticas y compró tierra en la región alrededor del asentamiento de Tortí. Varios miembros de la familia establecieron su residencia en Tortí, pero el activista del partido (quien había ganado un escaño en la legislatura en 1980 como representante provincial) mantuvo su residencia en la ciudad de Panamá. Una vez electo para la legislatura, se las arregló para obtener fondos gubernamentales apropiados para muy diversos tipos de servicios en Tortí, incluyendo la creación de caminos vecinales y la instalación de un generador de *diesel* para electricidad. De esa manera, pudo demostrar influencia política y patrocinio distributivo. Ganó con facilidad los escaños legislativos en las elecciones de 1984 y 1989. Para 1989, se había convertido en un alto dirigente del PRD y permaneció como fiel aliado del general Noriega hasta su desalojo.

El segundo caso es el de un hombre que llegó al Bayano proveniente de la provincia de Los Santos a principios de la década de 1980. Se involucró en actividades ganaderas y empresariales, incluyendo un gran restaurante a un costado de la carretera del Tortí. En contraste con el primer caso, éste no tenía vínculos políticos al principio y se concentró en la diversificación de su base económica; pero, para 1984, decidió ingresar a la política y logró un escaño como representante regional en la planilla de candidatos del PRD. El también estuvo en capacidad de distribuir patrocinio y facilitar títulos de propiedad a colonos adinerados.

Además de los acaudalados civiles partidarios del PRD, también oficiales militares de alto rango adquirieron intereses económicos en la región. Así, un coronel que en una época había sido director ejecutivo de la Corporación Bayano, estableció un rancho y un aserradero cerca de Cañitas. Aunque no se cuenta con datos públicos sobre su fortuna, la gente de la región y otros funcionarios gubernamentales estimaron que poseía más de 1,000 hectáreas. Contrataba directamente a varios intermediarios y madereros quienes le aprovisionaban con diversos productos y madera. Según informantes dentro del gobierno, hubo otros militares, miembros de sus familias, que también habían adquirido tierra en la región.

Entre 1981 y 1989, la industria maderera también se consolidó. Los pequeños empresarios que habían iniciado sus operaciones en la región fueron reemplazados por compañías más grandes, establecidas nacionalmente, que es-



taban ahora en posesión de las mayores concesiones. Los pequeños madereros que continuaron operando lo hicieron a menudo subcontratados por las firmas más grandes. Una de ellas, MADECA, la cual en un principio había sido autorizada únicamente para cortar árboles de la cuenca del lago, ahora estaba en posibilidad de talar todo el bosque en las partes más remotas de la región, al norte del embalse. Una vez más, el Estado jugó aquí un papel tan importante como el de la Corporación Bayano (todavía el mayor operador de madera), la cual traspasó las concesiones. Era evidente ahora que las políticas y acciones administrativas se habían cambiado definitivamente para favorecer a los hombres de negocios a gran escala de la región. La explotación maderera era permitida en un radio cada vez más grande alrededor de la reserva y por toda la región. Los grandes propietarios de fincas ganaderas obtuvieron títulos formales sobre sus tierras y aseguraron créditos tanto por parte del Banco del Estado como de otras instituciones financieras.

La Corporación Bayano, como representante de los intereses militares y del PRD, disfrutaba de un sólido control del destino económico y político de la región. A su vez, este sector de la administración habilitó a sus aliados políticos en la región para obtener el dominio de la situación económica, a través del traspaso selectivo de concesiones y títulos de tierra. La región del Bayano dejó de ser una tierra fronteriza en la que coexistían indígenas, basados en economía de subsistencia, con productores a pequeña escala y sin representar una amenaza para el ecosistema. En lugar de ello, era una próspera zona económica productora de bienes para el mercado doméstico y proveedora de oportunidades para ganar divisas. Esto era lo que, en cierta medida, habían ambicionado los planificadores de la represa y los proyectos de desarrollo. Lo que no habían planificado eran los costos en términos de la degradación ecológica y la estratificación económica. Pensaron en proteger a la región del Bayano de la deforestación que ya había ocurrido en gran parte del oeste panameño, pero salieron perdiendo ante las ganancias a corto plazo codiciadas por sectores más poderosos dentro de la administración.

No obstante, la nueva élite y el gobierno permanecían inmutables ante el problema de la degradación ecológica, el cual se aceleraba y se hacía más visible cada día. Una vez más fueron los acontecimientos internacionales y los cambios políticos los que influyeron en la dirección de las actividades en la región del Bayano. A comienzos de la década de 1980, una notable y exitosa campaña política, organizada por grandes corporaciones pro-conservación del ambiente y la vida silvestre en los EE.UU. y Europa, forzó a las instituciones multilaterales de desarrollo a confrontar las consecuencias ambientales de los proyectos que, en ese sentido, habían financiado. Como resultado, a mediados del decenio de 1980, estas instituciones multilaterales comenzaron a presionar a sus países acreedores para que prestaran atención a los asuntos ambientales, sin abandonar, por supuesto, sus estrategias orientadas a la exportación y el crecimiento económico. Los países como Panamá fueron atrapados en un círculo: si querían préstamos, tenían que aceptar las condiciones ambientalistas; a pesar de esto, el éxito continuo de su estrategia de desarrollo

actuó en contra de la protección ambiental.<sup>25</sup> Los funcionarios administrativos exploraron diferentes aspectos de la situación en un intento de proteger sus agencias. Como resultado de ello, las acciones administrativas sobre desarrollo fueron vacilantes, algunas veces favorecían a la protección ambiental y otras seguían adelante con actividades productivas que destruían a la ecología.

Un ejemplo es el acuerdo al que llegó la administración, en el sentido de fortalecer al INRENARE para que obtuviera autonomía del Ministerio de Agricultura al que había pertenecido, como condición para recibir apoyo financiero para respaldar los proyectos de protección ambiental de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU., o USAID. El gobierno central también estuvo de acuerdo en conducir "estudios" sobre las consecuencias ambientales del desarrollo regional. En 1988, como respuesta a requerimientos de funcionarios del IRHE, se permitió la creación de un grupo interagencial, denominado la Comisión Bayano,<sup>26</sup> para estudiar los problemas ecológicos de la región en cuestión. Dicha comisión contrató a expertos del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) —instituto costarricense dedicado a la investigación y la acción— para conducir un estudio del estado ecológico de la región. El estudio del CATIE de 1988 confirmó la visible evidencia de deforestación y señaló el peligro que esto planteaba para la vida de la represa. Con base en el estudio, la comisión comenzó a diseñar un plan para el manejo de los recursos naturales en la región del Bayano.

La administración también cooperó en los esfuerzos para crear parques nacionales, específicamente uno en la provincia del Darién. Además alentó las esperanzas de los indígenas por lograr la demarcación de su tierra (ligando este movimiento, en particular, a la conservación ambiental); además siguió permitiendo que los indígenas vivieran en áreas designadas para la protección ambiental (por ejemplo, el Parque Nacional de Darién y el área alrededor de la represa del Bayano).

Al mismo tiempo, la administración persistía en negar que sus propias actividades económicas hubieran conducido a la destrucción ecológica. En vez de eso, de manera cada vez más vociferante, acusó a los pequeños terratenientes (particularmente a aquellos colonos sin título legal de tierras) de la destrucción ecológica del Bayano. Estos pobres colonos se convirtieron en los chivos expiatorios de la deforestación. Un caso digno de mención es el de la familia y los parientes de un hombre originario de un asentamiento precisamente arriba del sitio de la represa, quien hacía poco había limpiado y sembrado tierra

---

<sup>25</sup> Michael R. Redclift, *Sustainable Development: Exploring the Contradictions* (London: Routledge, Chapman, and Hall, 1987), pp. 1-14.

<sup>26</sup> Los miembros de la Comisión Bayano incluían representantes de la Corporación Bayano, el IRHE y el INRENARE, el Ministerio de Agricultura y representantes de una organización no gubernamental, el Gorgas Memorial Laboratory. El laboratorio Gorgas tenía una estación de investigación longitudinal en la isla Majé a mitad de la represa del Bayano y estaba interesado en la protección de la integridad ecológica de la isla. También estaban representados en la comisión miembros del Ministerio de Educación, del Banco de Desarrollo Agrícola, del Ministerio de Justicia y de la Institución de Investigación Agrícola.

en la orilla del lago, violando las prohibiciones gubernamentales establecidas para proteger el embalse. Este hombre fue visitado varias veces por funcionarios de la Corporación Bayano y del IRHE, quienes le advirtieron que estaba realizando prácticas ilegales del uso de la tierra. A principios de 1989, él se expresó de la siguiente manera acerca de los miembros de la Comisión Bayano:

Sólo amenazan a la gente pobre. ¿Por qué nos vienen a decir que no podemos sembrar aquí cerca del lago, cuando las familias ricas tienen enormes pastizales —¡justo al pie de la presa!? Nosotros los pobres somos los únicos que sufrimos. ¿Cómo vamos a alimentar a estos niños si no podemos sembrar aquí? ¿Dónde vamos a encontrar la tierra que necesitamos? Déjenlos ponerme en la cárcel, pero tendrían que llevarse a todos mis hijos también, aun a los bebés porque no tengo medios para alimentarlos.<sup>27</sup>

A pesar de su desafío a los decretos gubernamentales, los colonos pobres no sustentaron sus reclamos de tierra por medio de acciones concertadas o políticamente colectivas. Aun a nivel económico, tendían a actuar en forma individual. Sólo unos cuantos intentaron formar cooperativas de mercadeo o consumo para lograr mejores precios para su maíz y arroz. Una de estas pocas cooperativas estuvo constituida por residentes del pueblo de Higueronal con la ayuda de un grupo de hermanas misioneras que habían establecido una misión local.

Sin embargo, esta cooperativa, como otras pocas que se organizaron, pronto tuvieron problemas debido a que los colonos no tenían experiencia en la administración y gerencia colectiva. Los líderes de la cooperativa fueron acusados con regularidad de fraude y trampa, y el divisionismo interno les llevó con frecuencia a la disolución de las cooperativas.<sup>28</sup> Una explicación de la incapacidad de los colonos para organizarse en forma colectiva, ofrecida por el antropólogo panameño Stanley Heckadon Moreno, es de naturaleza histórica.<sup>29</sup> El sugiere que a principios del siglo XX y en respuesta al desarrollo comercial metropolitano alrededor del nuevo canal, los grandes terratenientes del occidente panameño utilizaron sistemáticamente la legislación para destruir a las instituciones comunales campesinas y a los patrones de posesión de la tierra, con el fin de lograr acceso a la misma e incrementar la producción comercial de carne. No obstante, debido a su número, los colonos permanecieron como un grupo de electores políticamente importante, cuyos votos eran necesarios y quienes, como se mencionó antes, eran juzgados abiertamente durante el proceso electoral. Así que, mientras que la población indígena se mantuvo estable (en alrededor de 2,000 personas), en 1988 la de los colonos se había incrementado ocho veces en la década de 1980 a 1990 (de

<sup>27</sup> Comunicación personal con un colono de la región del Bayano, 1989.

<sup>28</sup> Alaka Wali, "Diagnostic Analysis of the Bayano Region and the Eastern Darién of Panama", informe a la Inter-American Foundation, 1989.

<sup>29</sup> Heckadon Moreno, *Cuando se acaban los montes: los campesinos santeños y la colonización de Tonosi* (Panamá: Editorial Universitaria Panameño, 1983).

2,500 a 20,000) y no mostraba señales de decrecer.<sup>30</sup> Por lo tanto, mientras los funcionarios del gobierno fustigaban a los colonos de manera regular en sus discursos públicos y la prensa por sus prácticas agrícolas, la Corporación Bayano y otras agencias hacían poco o nada para detener a los asentamientos de colonos y, de hecho, continuaban facilitándolos. A finales de 1988, los colonos se asentaron por primera vez dentro de los límites de la proyectada reserva kuna. Hasta esa época, aunque se habían dado algunos traspasos esporádicos de límites (particularmente cerca de la Carretera Panamericana), los colonos habían respetado las demarcaciones establecidas por los kunas de manera extraoficial. Las 30 familias de colonos que se asentaron dentro de la reserva, a la orilla del lago, alegaron que tenían permiso de la Corporación Bayano para hacerlo, aunque el IRHE y otros miembros de la Comisión Bayano insistieron en calificarlo como un asentamiento ilegal. Cuando se les preguntó sobre la discrepancia entre la posición del IRHE y la de la Comisión Bayano por una parte, y la Corporación Bayano por la otra, los funcionarios de la comisión se encogieron de hombros en un gesto de irremediable fracaso.

Como mediación y para responder al plan administrativo de la citada comisión, la Corporación Bayano y el Ministerio de Agricultura hicieron algunos intentos débiles en proveer asistencia técnica a los colonos pobres, con la idea de que pudieran establecer otras alternativas que no fueran talar el bosque para pastoreo. En 1988, por ejemplo, la Comisión Bayano inició un programa piloto en una comunidad de colonos cerca de la represa; a través del mismo, tres o cuatro familias recibieron créditos y asistencia para el cultivo de variedades de arroz de alto rendimiento y una variedad de legumbres y frutas.

Sin embargo, no se podía esperar que este tipo de programas pudiera llenar las necesidades de un número cada vez más creciente de colonos pobres. Así que, de manera desafiante, continuaron invadiendo las tierras indígenas porque no tenían otra alternativa. Sin la seguridad que proporcionaba el poseer un título estable, sin la asistencia técnica adecuada y sin el acceso al crédito, despejar la tierra para pastizales era en realidad la única forma que tenían para alimentar a sus familias.

Para los indígenas, el traspaso descarado de los límites de su territorio puso en evidencia la continua futilidad de sus esfuerzos por lograr la demarcación de sus reservas. Los kunas insistieron en presentar numerosas protestas e iniciaron gestiones para negociar con las autoridades gubernamentales, lo que representó costosos y frecuentes viajes a la ciudad de Panamá. Con todo y eso, hasta la fecha no han podido lograr la redemarcación oficial de la reserva. En

---

<sup>30</sup> Todas estas cifras son aproximadas, ya que no existen datos confiables de un censo específico para la región. Los datos del censo están agregados a nivel de provincia. Sin embargo, la Comisión Bayano realizó un estudio más completo en 1988 y recolectó datos censales en esa ocasión. El rápido crecimiento de la población de colonos se debió fundamentalmente a la continua inmigración. Como diariamente llegaba gente nueva y se asentaba tanto en forma dispersa como en asentamientos establecidos, debe haber sido difícil lograr un recuento exacto de ellos. Es muy probable que la cifra de 20,000 sea conservadora.

1988, con la ayuda de funcionarios clave del IRHE y del INRENARE, los kunas se las arreglaron para presentar una propuesta legislativa en la Asamblea Nacional cuyo propósito era la creación de una comarca bayano-kuna (una unidad territorial semiautónoma). Sin embargo, la asamblea falló en actuar sobre la propuesta y en 1989, después de las disputas sobre los resultados de las elecciones,<sup>31</sup> ya no pudo hacerlo porque se convirtió en un organismo ineficaz, el cual no fue revivido sino hasta después de la invasión norteamericana.

Frustrados por la carencia de progreso en el frente legislativo, los kunas intentaron también la confrontación directa de manera periódica. Varias veces, por ejemplo, colocaron una cadena a través del puente Bayano o de uno de los pequeños puentes fluviales e impidieron el ingreso del tráfico a la región. Otras veces, confiscaron equipo maderero. En cada caso, el gobierno se las arregló para disolver la confrontación por medio del pago de una compensación un poco mayor y la promesa de agilizar en forma efectiva las acciones de demarcación, promesa que nunca cumplió.

Los emberá lograron un poco más de éxito, pero tuvieron que conformarse con una cantidad menor de tierra de la que originalmente habían anticipado. Además, la tierra no les fue asegurada como reserva indígena, sino por medio de un "título colectivo" dentro de los patrones de la reforma agraria establecidos para los colonos. El título colectivo significaba que cada aldea poseía una pequeña cantidad de tierra con título para su servicio en las inmediaciones, pero no una reserva total, lo cual les habría otorgado a los emberá la integridad territorial y autoridad política que necesitaban para aprovechar los recursos naturales en forma sostenida.

Como resultado de esta continua carencia de seguridad, ambos grupos descubrieron que era cada vez más difícil mantener el manejo de los recursos en una forma que fuera ecológicamente sana. Durante los primeros siete u ocho años después del reasentamiento, ambos grupos habían ejercido un estricto control sobre la explotación maderera dentro de los límites de sus tierras. Los kunas sólo permitían que MADECA talara árboles y troncos que estuvieran en la cuenca misma de la represa, pero no permitían ningún corte de madera en tierra firme. Cuando se descubrió que un jefe de una aldea remota había otorgado concesiones madereras, fue castigado severamente por el resto de los jefes de la reserva y la concesión fue anulada.

Sin embargo, para 1984, por la necesidad de dinero para apoyar sus esfuerzos de demarcación y satisfacer sus necesidades de subsistencia, ambos grupos se vieron forzados a otorgar grandes concesiones madereras dentro de sus reservas. Desde entonces, se han otorgado concesiones para áreas cada vez mayores. Además, en 1989, los kunas fueron obligados a acceder a un acuerdo con los militares, el cual permitía a los miembros de la milicia y a sus familias practicar la caza deportiva dentro de la reserva. Aunque los indígenas establecieron una guardia forestal para vigilar la cantidad de animales cazados

---

<sup>31</sup> Koster y Sánchez, *In the Time of the Tyrants*, pp. 363-369.

e implantar la recolección de una pequeña cantidad de dinero de acuerdo a ésta, fueron incapaces de patrullar la reserva en su totalidad.

Para 1989, los indígenas afrontaron serias pérdidas de tierra debido a las invasiones de los colonos y empresarios madereros. Habían fracasado en sus intentos por convencer a la administración militar que por ser las primeras personas que habían ocupado esa tierra, tenían derecho a ella. Pasaron de ser agricultores autosuficientes, orientados a la subsistencia, a residentes marginados y empobrecidos de una región en constante cambio. Este paso les había forzado cada vez más y más a depender del trabajo asalariado y a enfrascarse con los colonos pobres en una competencia por la tierra y sus recursos. En enero de 1989, un jefe de la reserva kuna, recién llegado de una ronda de negociaciones en la ciudad de Panamá manifestó que:

Ellos [los funcionarios gubernamentales] piensan que los kunas somos haraganes porque no queremos derribar el bosque y no queremos criar ganado ... pero no comprenden que estamos preocupados por la tierra y por lo que le dejaremos a nuestros hijos ¿Por qué no entienden eso?<sup>32</sup>

La creciente intransigencia que los indígenas encontraban en los funcionarios gubernamentales era debida, en parte también, a los dramáticos cambios de liderazgo ocurridos después de la muerte de Torrijos. En la región del Bayano fue donde los indígenas más lamentaron la pérdida del general Torrijos, a quien habían considerado tanto un amigo personal como un aliado político. Aunque su capacidad para influir en los funcionarios gubernamentales había decaído en los años posteriores a la construcción de la represa, siempre habían podido conseguir audiencias con el general y su alto mando. Por contraste, Noriega casi nunca los recibió.

La región se militarizó también cada vez con más fuerza. Entre 1984 y 1989, los militares establecieron puestos de avanzada casi cada 50 kilómetros, a lo largo de la Carretera Panamericana en el Bayano. Los residentes locales (incluyendo algunos kunas) se alistaron en las fuerzas armadas y fueron asignados como guardias en estos puestos. En el puente Bayano, donde la carretera cruzaba a la reserva, se construyeron grandes barracas militares que dominaban a la aldea de Kuna Yala. Por otra parte, un aliado cercano de Noriega fue asignado como director ejecutivo de la Corporación Bayano.

El gobierno norteamericano continuó brindando apoyo económico y militar a Noriega, hasta fines de 1986. Ese año, se publicaron en la prensa internacional los tratos de Noriega con el cartel de Medellín, y fue muy difícil para el gobierno norteamericano continuar apoyando públicamente a Noriega. Los acontecimientos ocurridos entre 1986 y 1989, los cuales culminaron con la invasión norteamericana a Panamá y la destitución de Noriega, han sido muy documentados y no es necesario detallarlos aquí.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Comunicación personal, 1989.

<sup>33</sup> Para explicaciones completas, véanse: John Dinges, *Our Man in Panama: How General Noriega Used the U.S. and made Millions in Drugs and Arms* (New York: Random

Antes de la invasión, Noriega aumentó la represión política. Una consecuencia fue la supresión de la disidencia interna del gobierno sobre las políticas de desarrollo. Ejemplo de ello es la conducta de funcionarios del IRHE delegados para trabajar con la Comisión Bayano en 1989, quienes aunque deploraban las tasas de deforestación en el Bayano, declinaban discutir las causas y se mostraban reticentes respecto a las actividades de la Corporación Bayano. Esta vacilación contrastó marcadamente con el abierto desacuerdo que los funcionarios del IRHE habían manifestado hacia las actividades de la Corporación Bayano, a finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1980.

Los miembros de la Comisión Bayano pertenecientes a organizaciones no gubernamentales, y quienes fueron más abiertos en su crítica de la administración de Noriega, afirmaron que el trabajo de la comisión había sido en vano debido a que la "política real" aplicada al Bayano había sido determinada por los militares. En conversaciones informales llevadas a cabo en 1989, describieron las embarazosas reuniones de la comisión en las que el presidente de la Corporación Bayano daba declaraciones que denunciaban la degradación ecológica de la región, mientras todos en el salón sabían que las actividades de la corporación eran tan culpables como cualquier otra causa.

Mientras que los miembros de las organizaciones no gubernamentales percibían a la Comisión Bayano y a sus actividades como un gesto cosmético para detener a la presión internacional sobre la conservación del ambiente, los funcionarios del IRHE afirmaban que la creación de la comisión era un indicio de la seriedad gubernamental con respecto a la preservación de la ecología. Varios ingenieros del IRHE, asignados al trabajo con la Comisión Bayano, nos informaron que el director de la Corporación Bayano era un íntimo amigo personal del director del CATIE (precisamente un panameño) y que se había hecho un "trato" a alto nivel del gobierno para "preservar" el Bayano y convertirlo en un modelo de desarrollo ecológicamente saludable. Sin embargo, ningún pacto de tal tipo se materializó en los doce meses previos a la invasión y parece muy dudoso que tal "trato" haya existido. Lo más probable es que el invento de dicho pacto fuese un intento por parte de los oficiales militares para apaciguar a los funcionarios del IRHE, quienes todavía estaban preocupados por los peligros que el rápido avance de la deforestación representaba para la represa.

Mientras tanto, ante la incapacidad de criticar o actuar contra los cada vez más poderosos militares y su dominio firme sobre la región, los funcionarios de gobierno que continuaban a favor de la preservación ecológica en el Bayano, al igual que sus colegas en favor del desarrollo, recurrían ahora a culpar a los colonos pobres, y aun a los indígenas, por la deforestación y destrucción. Una vez más, como en las etapas iniciales de la planificación de la represa del Bayano, el gobierno parecía hablar con una voz. Sin embargo, es significativo

---

House, 1990); Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1990); y Koster y Sánchez, *In the Time of the Tyrants*.

que la voz se alzara ahora en contra de la gente más pobre del Bayano y de los indígenas, quienes habían sacrificado tierra y vida por la represa.

### *Epílogo*

Después de la invasión norteamericana a Panamá y el derrocamiento del general Noriega, pareció como que el curso cambiaría de nuevo. El gobierno de oposición, compuesto por líderes de una coalición de partidos políticos que habían estado vinculados a la oligarquía premilitar, se instaló y empezó a repartir a las distintas agencias entre sus miembros. Unas cuantas agencias claves fueron asignadas al Partido Democrático Cristiano, representado por el segundo vicepresidente, Ricardo Arias Calderón. Este designó a tres antropólogos, para que se hicieran cargo, respectivamente, del mando del INRENARE, de la Oficina de Asuntos Indígenas en el Ministerio de Justicia y de la Oficina del Patrimonio Cultural. Por un breve período de tiempo, nuevamente pareció como si los planificadores políticos estuviesen en posición de favorecer alternativas de desarrollo sostenido y justicia social para los indígenas. Dichos planificadores trataron de alterar el curso y ritmo del crecimiento económico en la región, pero no tuvieron más éxito que sus predecesores.

De nuevo, las restricciones externas (Panamá fue devastada por las sanciones impuestas antes de la invasión y, al realizar este estudio, todavía no había recibido todos los fondos prometidos para la recuperación posterior) y los conflictos internos (después de año y medio de discusión interna, Arias Calderón fue separado de la coalición y sus designados, incluyendo a los antropólogos, fueron despedidos) echaron a perder las reformas políticas esperadas.

Hoy en día, la situación en el Bayano permanece tan tensa y sacudida por los conflictos como cuando la vimos por primera vez, en 1979. A principios de 1990, tanto las comunidades kunas como las emberá debatían seriamente sobre la conveniencia de utilizar —o no utilizar— la violencia para expulsar a los colonos que se asentaron dentro de los límites de la reserva, proyectados a lo largo de la carretera. En efecto, a mediados de 1990, jóvenes kunas de la aldea Ipetí quemaron la casa de la familia de un colono (la cual estaba vacía en ese momento) ubicada dentro de los límites de la reserva.

Los líderes kunas han persistido en sus esfuerzos por negociar una redemarcación de su reserva. Para ello, están recibiendo apoyo de la Fundación Dobbo Yala, organización no gubernamental recientemente establecida por indígenas. En una reciente visita a Washington, un miembro fundador de la Fundación Dobbo Yala nos informó que los kunas del Bayano estaban de nuevo recibiendo un poco de asistencia técnica de los funcionarios del IRHE y del INRENARE, a quienes les gustaría declarar a la región del Bayano "reserva hidrológica". La reserva propuesta abarca 180,000 hectáreas y llegará en todo su trayecto hasta los límites de la comarca kuna de San Blas (véase la Figura 2). La Fundación Dobbo Yala, los líderes del grupo de kunas bayanos y los



funcionarios del IRHE y del INRENARE están trabajando en conjunto en cuestiones legislativas que esperan presentar ante la Asamblea Nacional. El INRENARE también le ha proporcionado a los kunas especies nativas de árboles de crecimiento rápido que serán plantados para marcar los límites alrededor de la reserva propuesta.

Mientras estos esfuerzos continúan su proceso, virtualmente no se ha hecho nada para detener a la explotación maderera o a la ganadería, que continúan a sus anchas por toda la región. La Corporación Bayano está ahora desmilitarizada y algunas de sus tierras han sido transferidas a miembros leales a los partidos de oposición. El conflicto sobre el uso de la tierra permanece como parte ineludible del paisaje del Bayano. En este artículo, hemos intentado ilustrar la complejidad que rodea a la puesta en práctica de los planes o políticas de desarrollo. En el caso de la región del Bayano, los conflictos surgieron no sólo a nivel regional entre los habitantes locales que adoptaron estrategias competitivas en el uso de la tierra, sino también a nivel nacional, entre funcionarios de diferentes agencias estatales motivados por diversos intereses creados en la región. Estos conflictos estaban influenciados, a su vez, por cambios económicos, restricciones políticas y relaciones a nivel internacional.

La falla del gobierno panameño en la protección de la ecología del Bayano y en brindar asistencia a sus residentes más pobres no provino de un diseño monolítico para imponer la agricultura capitalista en la región. La transformación del Bayano ocurrió más bien por el enfrentamiento de autoridades con visiones ideológicas diferentes en relación al significado del desarrollo y la utilización de la tierra, quienes se enfrascaron en una lucha por dar forma a la estrategia económica de la región, posterior a la construcción de la represa, atrayendo a la gente local para apoyar sus puntos de vista. Hasta el día de hoy, el conflicto no ha sido resuelto y algunas personas dentro del gobierno y en la región continúan sus esfuerzos para encontrar alternativas sostenibles.

Se pueden aprender varias lecciones de este estudio de caso, tanto por los que formulan las políticas como por los antropólogos. Primeramente, los políticos de las instituciones de desarrollo a nivel internacional deben prestar atención a la forma en que imponen "condiciones" para la asistencia en desarrollo que ofrecen a los países del Tercer Mundo. La práctica de imponer condiciones económicas (tales como reforma fiscal, privatización de empresas estatales) para otorgar préstamos o ayuda ha existido por mucho tiempo; pero a esto se han agregado condiciones sociales y ambientales, desarrolladas como resultado de una presión externa y, en algunos casos, como resultado de la investigación antropológica. En el caso de Panamá, confluyeron las dos formas de condiciones y esta situación condujo a una *retórica* de protección ambiental y a un programa de destrucción ecológica.

La imposición de condiciones sociales ha intensificado además el debate acerca de la soberanía en los países del Tercer Mundo. En algunos casos, ha habido reacciones violentas en contra de las condiciones ambientales y sociales

impuestas por las agencias donantes. El gobierno de la India, por ejemplo, no ha estado dispuesto a seguir los lineamientos para el reasentamiento involuntario establecido por el Banco Mundial; y en el Brasil, élites locales y funcionarios estatales en la región amazónica están protestando por la distribución de la tierra destinada para parques nacionales y para grupos indígenas.

Los antropólogos que trabajan para instituciones donantes internacionales se encuentran entonces confrontando las restricciones de la formulación política, cuando abogan por medidas de reforma ambiental y social que no son populares ni para las agencias de desarrollo ni para los países del Tercer Mundo. Una posible estrategia es apoyar la independencia institucional y brindar cooperación técnica a las agencias responsables de la protección del ambiente y de los asuntos indígenas. Otra sería canalizar la asistencia hacia las organizaciones no gubernamentales y comunidades locales.

A nivel nacional, este tipo de estrategias facilitan el apoyo para los formuladores de políticas que abogan por alternativas de desarrollo sostenido y quienes deben encontrar una forma de fortalecer sus posiciones dentro del gobierno. Esta es, claramente, una lucha política y ningún tipo de proscripción política influirá en el resultado final. En esta época posterior a la invasión a Panamá, algunos funcionarios del IRHE y del INRENARE, junto con otras autoridades del gobierno actual, intentan fortalecerse mediante una alianza con los partidos de oposición. En otros países (por ejemplo, México y el Brasil), los ambientalistas y antropólogos que trabajan dentro de la administración han podido fortalecer su base institucional por medio del incremento de fondos externos. En algunos de estos casos, estos funcionarios de gobierno trabajan también para fortalecer a las organizaciones no gubernamentales y a comunidades locales. A medida que estos grupos logren influencia política estarán en capacidad de confrontar en mejor forma a los grupos poderosos interesados en retener el control económico. En Panamá, el reciente surgimiento de organizaciones no gubernamentales de protección ambiental y organizaciones indígenas tales como la Fundación Dobbo Yala, y sus esfuerzos por cooperar en las comunidades locales, como la Reserva Kuna del Bayano, evidencian la lucha constante por cambiar la ecuación del poder. Intentos similares se han realizado por todo el mundo mediante la puesta en marcha de proyectos de desarrollo popular, la formación de organizaciones populares indígenas a niveles regional, nacional e internacional (como COICA —Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) y movimientos sociales para la gente pobre (como el movimiento Chipko en la región hindú del Himalaya).

El resultado de esta lucha política determinará el curso del desarrollo sostenido en el futuro.