

**PROARCA/CAPAS**

Diagnóstico sobre la Participación Pública y Ciudadana en Áreas Protegidas  
Estratégicas en la República de Panamá

**TechnoServe-Panamá**

**PANAMÁ, JUNIO 1998**

## **COORDINACIÓN GENERAL**

Maritza Jaén B. - Ingeniera Forestal

## **EQUIPO CIENTÍFICO Y TÉCNICO**

Janio Castillo -Sociólogo

Zuleika Mojica - Trabajadora Social

Ediberto Trujillo - Ingeniero Agrónomo

Daysi Vásquez - Socióloga

Karina Vergara - Ingeniera Forestal

## **ASESORES**

José Agustín Espino - Director TechnoServe-Panamá

Glenda E. Bonamico - Gerente de Capacitación

Rosendo Lee - Gerente Administrativo

Benilda de Ramos - Contadora

## **EDICIÓN, ARMADO Y FOTOCOPIADO**

Sandy P. Mosquera - Secretaria

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCION</b> .....	vi
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	1
<b>II. JUSTIFICACION</b> .....	1
<b>III. OBJETIVOS</b> .....	2
<b>A. Objetivo General</b> .....	2
<b>B. Objetivos Específicos</b> .....	2
<b>IV. METODOS DE INVESTIGACION</b> .....	3
<b>A. El Diagnóstico Rural Participativo</b> .....	3
1. Principios del Diagnóstico Rural Participativo .....	5
<b>B. Metodología en el Proceso de Investigación</b> .....	5
1. Reunión de Presentación del Proyecto .....	5
2. Visita de Reconocimiento a las Comunidades y Acercamiento a las Autoridades y/o Grupos Organizados Locales .....	5
3. Reunión de Presentación del Proyecto .....	5
4. Desarrollo de Entrevistas Semiestructuradas .....	6
5. Ejecución de Diagnóstico Participativo .....	6
6. Presentación de Resultados .....	6
<b>C. Descripción de Herramientas para el DRP</b> .....	6
1. Cronograma Histórico .....	6
2. Líneas de Tendencia .....	7
3. Diagrama de Venn .....	7
4. Mapas .....	7

5.	Entrevista Semiestructurada .....	8
6.	Arbol de Problemas .....	8
<b>D.</b>	<b>Criterios de Selección .....</b>	<b>9</b>
<b>V.</b>	<b>MARCO TEORICO .....</b>	<b>9</b>
<b>A.</b>	<b>La Participación Pública y Ciudadana .....</b>	<b>9</b>
1.	Participación: Dos Definiciones Básicas .....	9
2.	Gobernabilidad, Legitimidad y Participación en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá .....	13
<b>B.</b>	<b>Contexto Histórico del Canal de Panamá y Apropiación de los Recursos Naturales en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá .....</b>	<b>20</b>
1.	Algunas Consideraciones Históricas .....	20
2.	Relación Ser Humano-Naturaleza .....	22
<b>C.</b>	<b>Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, Planes de Uso y Participación Ciudadana .....</b>	<b>23</b>
1.	Definición de Cuenca Hidrográfica .....	23
2.	Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y Actividades de los Grupos Sociales .....	29
3.	Relación de Conflicto. Comunidad vs Ambiente. ....	31
<b>VI.</b>	<b>PARQUE NACIONAL CHAGRES .....</b>	<b>37</b>
<b>A.</b>	<b>SAN JUAN DE PEQUENÍ .....</b>	<b>37</b>
1.	Cronograma Histórico .....	37
2.	Cronograma Histórico según Ambiente y Producción .....	38
3.	Diagrama de Venn .....	41
4.	Mapa Comunitario .....	41
5.	Mapa de Confluencia .....	43
6.	Mapa de Daños Ecológicos .....	45
7.	Arbol de Problemas .....	45
<b>B.</b>	<b>LA BONGA .....</b>	<b>49</b>
1.	Cronograma Histórico .....	49
2.	Cronograma Histórico según Producción y Ambiente .....	51
3.	Diagrama de Venn .....	51
4.	Mapa Comunitario .....	52

5.	Mapa de Confluencia .....	54
6.	Mapa de Daños Ecológicos .....	54
7.	Líneas de Tendencia .....	54
8.	Arbol de Problemas .....	56
<b>C.</b>	<b>BOQUERON ARRIBA Y BOQUERON ABAJO .....</b>	<b>60</b>
1.	Cronograma Histórico .....	60
2.	Cronograma Histórico según Ambiente y Producción .....	61
3.	Diagrama de Venn .....	63
4.	Mapa Comunitario .....	66
5.	Mapa de Confluencia .....	68
6.	Árbol de Problemas .....	68
<b>VII.</b>	<b>PARQUE NACIONAL ALTOS DE CAMPANA .....</b>	<b>73</b>
<b>A.</b>	<b>CERRO CAMPANA .....</b>	<b>73</b>
1.	Cronograma Histórico .....	73
2.	Cronograma Histórico según Producción y Ambiente .....	74
3.	Diagrama de Venn .....	76
4.	Mapa Comunitario .....	80
5.	Mapa de Confluencias .....	80
6.	Mapa de Daños Ecológicos .....	82
7.	Árbol de Problemas .....	82
<b>B.</b>	<b>CHICA .....</b>	<b>86</b>
1.	Cronograma Histórico .....	86
2.	Cronograma Histórico según Ambiente y Producción .....	89
3.	Diagrama de Venn .....	91
4.	Mapa de Confluencia .....	94
5.	Mapa de Daños Ecológicos .....	94
6.	Árbol de Problemas .....	95
<b>C.</b>	<b>TRINIDAD ARRIBA .....</b>	<b>98</b>
1.	Antecedentes Históricos .....	98
2.	Cronograma Histórico según Ambiente y Producción .....	99
3.	Diagrama de Venn .....	101
4.	Mapa Comunitario .....	103
5.	Mapa de Confluencia .....	105
6.	Mapa de Daños Ecológicos .....	105
7.	Arbol de Problemas .....	107



<b>VIII. PARQUE NACIONAL SOBERANIA</b> .....	110
<b>A. LIMON</b> .....	110
1. Antecedentes Históricos .....	110
2. Población y Actividad Agrícola .....	112
<b>B. SAN VICENTE</b> .....	116
1. Cronograma Histórico .....	116
2. Cronograma Histórico según Producción y Ambiente .....	116
3. Diagrama de Venn .....	117
<b>IX. CONCLUSIONES</b> .....	119
<b>X. BIBLIOGRAFIA</b> .....	122
<b>RESULTADOS GRÁFICOS DEL DIAGNÓSTICO</b> .....	124

## INTRODUCCION

La participación como elemento del debate contemporáneo se da en dos perspectivas fundamentales. Por una parte, como la búsqueda, por parte de los grupos de poder, del consenso y la estabilidad social y, por la otra, como la búsqueda de diferentes grupos sociales para hacerse presentes en los debates y en los procesos de formulación de propuestas y de toma de decisiones en una sociedad.

Otro aspecto fundamental de la participación es el que se genera por la inclusión social de grupos que históricamente han sido dejados de lado en los procesos sociales, económicos y políticos. Este último aspecto comprende la operacionalización de derechos jurídicamente reconocidos tanto a nivel de los países como a nivel internacional. La práctica participativa de proyectos localizados en comunidades como de políticas de Estado se ha convertido en una exigencia que plantea el medio. La necesidad de empoderamiento de los distintos grupos sociales y la búsqueda de éstos de espacios en donde puedan formular sus propuestas, ha dejado rezagada a la propuesta de la democracia formal de que sólo a través de elecciones es que las comunidades pueden ejercer cada cierto tiempo su derecho a participar.

El ejercicio del voto es apenas una minúscula expresión del derecho de las gentes y de los pueblos de tener un mayor control de sus vidas individuales y de los procesos colectivos que les afecten. Es por esto, entre otras razones, que la participación pública y ciudadana ha trascendido la dimensión jurídica para convertirse en una categoría política. La capacidad de ejercer el control de procesos decisorios está íntimamente ligada con la jerarquización y segmentación social. Los grupos sociales menos favorecidos ejercen en menor medida sus derechos que grupos sociales con poder económico y político. Cuando se debate sobre participación se está debatiendo sobre relaciones de poder que se generan a lo interno de cada sociedad y de la capacidad de generar y ejercer poder que cada grupo social tiene.

En la investigación que se presenta a continuación se pone de manifiesto la poca capacidad de ejercer derechos que tienen las comunidades bajo estudio. La ubicación de estas comunidades dentro de la geografía nacional las hace particulares respecto al resto del país. Efectivamente, existen y se desarrollan dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, lugar en donde se dan cita los procesos económicos que vinculan a Panamá con la economía mundial. Por lo tanto, la presencia de las comunidades genera conflictos porque es de la cuenca hidrográfica que depende el funcionamiento del Canal de Panamá y, se afirma, los pobladores están depredando la región y el Canal se está quedando sin su sustento ambiental.

La región ha sido, en consecuencia, puesta bajo la protección ambiental por medio de parques nacionales en función de los intereses globales de la economía nacional. Las comunidades han denunciado que no participaron en ninguno de los procesos que se dieron para crear las áreas protegidas. Los conflictos que se han generado hacen necesario involucrar a las comunidades en la búsqueda de soluciones y correctivos a los problemas existentes y para la generación de un proyecto y de una política de uso y manejo de los recursos existentes dentro de la región que no necesariamente son incompatibles y mutuamente excluyentes.

Los diagnósticos son la primera aproximación al problema. El diagnóstico arroja resultados que ponen en evidencia el déficit de participación existente, iniciando por la satisfacción de necesidades básicas. De allí en adelante, las comunidades son segmentos sociales excluidos de los procesos sociales que se registran en el país. Finalmente, los mismos deben ser utilizados como insumos para direccionar las distintas políticas y métodos que se utilizarán para incluir en el debate a las comunidades, ya que cualquier propuesta de uso, manejo y conservación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá tiene que pasar por las comunidades afectadas.

Panamá, 15 de julio de 1998

MAPA. Areas protegidas de la CHCP y comunidades donde se ejecutó el drp

## Marco Teórico-Conceptual del Estudio

## I. ANTECEDENTES

Dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP) existen siete (7) áreas silvestres protegidas donde se han establecido medidas de protección para los recursos naturales y culturales de la región, medidas que son resentidas por la población, que afirma que no se ha consultado y considerado sus intereses.

De las siete áreas, se han seleccionado para esta propuesta tres parques nacionales de gran importancia para asegurar el futuro de la vía interoceánica. Estos son los principales productores de agua, tienen una enorme riqueza biológica y son los que soportan más presión de la actividad humana fuera y dentro de sus linderos:

### %o **Parque Nacional Altos de Campana**

Se encuentra ubicado en el extremo occidental de la cuenca, en la provincia de Panamá. Fue creado mediante Decreto Ejecutivo No.153 del 28 de junio de 1966. Tiene una extensión de 4,816 hectáreas que incluyen bosques, rastrojos y áreas de recuperación, de las cuales 1,685 ha. están dentro de la CHCP. La función principal de este parque es la de producir agua y conservar la biodiversidad.

### %o **Parque Nacional Soberanía**

Está ubicado a la margen este del Canal de Panamá, entre las provincias de Panamá y Colón. Fue creado mediante Decreto Ley No.13 del 27 de mayo de 1980. Tiene una extensión de 22,104 hectáreas. Aproximadamente 21,000 ha, es decir, un 95% están en los límites de la cuenca. Su función primordial es la producción de agua.

### %o **Parque Nacional Chagres**

Está localizado en el extremo oriente de la cuenca, entre las provincias de Panamá y Colón. Fue creado mediante el Decreto Ejecutivo No.73 del 2 de octubre de 1984. Tiene una extensión de 129,000 ha. La mayor parte del territorio del parque, cerca de 116,000 ha, es decir, el 90%, se encuentra dentro de la cuenca. Su principal objetivo es garantizar la producción de agua para el funcionamiento del Canal y abastecer de agua a las ciudades de Panamá, Colón, Arraiján y La Chorrera.

## II. JUSTIFICACION

A partir del año 1966 se inició en Panamá el proceso de protección de algunas áreas naturales. La creación de éstas causó malestar en las comunidades fronterizas y en aquéllas, como el caso del Parque Nacional Chagres, que quedaron dentro del mismo, ya que se vieron limitadas en su crecimiento y en el uso que tradicionalmente hicieron de los recursos existentes.

Ahora, luego de más de treinta años de la creación del primer parque nacional, es importante hacer un balance, ya que la evolución del proceso de interacción entre los pobladores y las instituciones rectoras de estas áreas ha sufrido cambios, ha cumplido diferentes etapas y se encuentra en un momento crítico, dado los compromisos adquiridos por el país para mantener las operaciones del Canal de Panamá.

Se requiere abordar el diagnóstico de forma dinámica y participativa, involucrando a todos los sectores en su ejecución y, lo más importante, a partir de él realizar una propuesta participativa del uso y conservación de la CHCP porque en la actualidad carece de planes de manejo

El proceso de diagnóstico y la participación comunitaria que se propone serán de enorme importancia en la integración de estos sectores y en la solución de sus relaciones y abrirán oportunidades para establecer formas de colaboración entre ellos, frente a los planes de manejo de los parques y los principios y normas establecidos por el Plan Regional y el Plan General de Uso de Suelos para la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, preparados por la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), que son Ley de la República. Dichos planes y normas no son conocidos por la población, especialmente por aquella que se ve afectada en sus actividades productivas por estar en zonas de amortiguamiento y dentro de los mismos parques.

### **III. OBJETIVOS**

El proyecto se propone alcanzar los siguientes objetivos:

#### **A. Objetivo General**

Levantar el perfil de ocho comunidades ubicadas en tres parques nacionales de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, a fin de determinar cuál ha sido su participación en la toma de decisiones relacionadas con estas áreas protegidas.

#### **B. Objetivos Específicos**

1. Determinar el nivel de participación ciudadana de los(as) pobladores(as) en la toma de decisiones del sector público relacionadas con los parques nacionales Altos de Campana, Soberanía y Chagres.
2. Promover la participación de los pobladores en el diagnóstico sobre la relación entre los parques nacionales y la comunidad a partir de los antecedentes de su creación y hasta la actualidad.

3. Definir acciones para mejorar la relación entre las comunidades y las instituciones que son garantes o responsables de los parques nacionales identificados en esta investigación.
4. Identificar los aportes que la comunidad propone para solucionar los conflictos existentes y el apoyo externo que requieren.
5. Recabar información útil para los planes de manejo de los parques.

#### **IV. METODOS DE INVESTIGACION**

El elemento de mayor importancia en las acciones del desarrollo es la persona humana. Si se le vé a otro nivel, ya sea en áreas campesinas o indígenas, el desarrollo está cimentado sobre vínculos familiares y comunitarios. No obstante, cada comunidad constituida por familias es el resultado de una integralidad de factores tales como experiencia, caracteres, opiniones, intereses y grados de sabiduría.

En este marco, el desarrollo basado en la participación se fundamenta en la creencia de que todo ser humano tiene potencial para crecer y aportar a su comunidad. Si se le brinda la oportunidad, el aliciente, los métodos y la práctica, es probable que libere ese potencial y aumente su contribución personal y grupal a la comunidad a la que pertenece.

Un proceso de planificación del desarrollo comunitario responde a la necesidad de hacer partícipes a los (as) miembros (as) de la comunidad en la identificación de las necesidades, el análisis de las causas de los problemas y en la definición de las acciones que deberán efectuarse a fin de modificar y solucionar los problemas.

En este sentido, se ha venido desarrollando la alternativa de la participación de la gente a través del vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social, la importancia de los recursos humanos y la necesidad de que la población participe activamente en la vida nacional.

Por ello es indispensable que, para llevar adelante un proyecto de desarrollo, "se conozca la realidad, para ser coherentes con las necesidades y expectativas de aprendizaje de mujeres y hombres en forma específica y para hacer uso racional de los recursos del proyecto y de la población. Un buen conocimiento de la situación nos permite responder mejor a los conflictos entre la población y el proyecto". (Meentzeen 1993)

##### **A. El Diagnóstico Rural Participativo**

El **diagnóstico rural participativo (DRP)** es una metodología "muy joven (de la década de los ochenta) que está en pleno proceso de enriquecimiento y consolidación, pero con un paquete básico de procedimientos e instrumentos que han probado ya ser operativos

y eficaces".<sup>1</sup> Se convierte en una nueva forma de entender el desarrollo y cumple una función facilitadora del diálogo para la acción entre los integrantes de un proyecto y la población beneficiaria.

Es importante saber que un diagnóstico es el proceso mediante el cual se llegan a descubrir los problemas o necesidades que, de una u otra manera, afectan directamente a una persona, empresa, comunidad o país.

El diagnóstico rural participativo es aquel en el que los miembros de una comunidad, con el apoyo de personal externo, señalan cuáles son aquellas actividades necesarias que puedan contribuir para el logro de su desarrollo y que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Durante el proceso del diagnóstico se genera y analiza la información que, de una u otra manera, permite a los participantes ver su potencialidad, autoevaluar y determinar el camino a seguir. A su vez se da un proceso de investigación colectiva, en donde la comunidad y el equipo de facilitadores se ven impulsados a difundir conocimientos para la elaboración de un plan de acción para el desarrollo local.

El diagnóstico participativo permite tanto a miembros de la comunidad como al personal externo detectar aquellos problemas y necesidades existentes dentro de la comunidad, así como también sus causas, definiendo las líneas de acción efectiva para resolverlos. De igual forma genera conocimiento social, que orienta las acciones para transformar la realidad en actividades de desarrollo, fortalece la identidad y cultura de la población local, contribuye a mejorar el control sobre los recursos locales en las propias comunidades y fomenta la organización democrática de pueblos y comunidades. Cabe señalar que el diagnóstico participativo es el primer paso que debe dar todo grupo o comunidad que desea transformar su situación real.

Son muchos los beneficios que el diagnóstico rural participativo brinda a la comunidad: le permite ser gestora de los cambios que sufra; fortalece la autoestima de la población local, haciéndole ver que es importante para el desarrollo del diagnóstico. Permite, además, investigar su realidad y capacitarse para encontrar posibles soluciones. El técnico (personal externo) aprende de los miembros de la comunidad a respetar sus costumbres y su visión del mundo. El diagnóstico permite el diálogo entre los miembros de la comunidad y entre el técnico y la comunidad lo cual ayuda a buscar soluciones a los distintos problemas y planes de desarrollo.

## 1. Principios del Diagnóstico Rural Participativo

---

<sup>1</sup> Instituto de Recursos Mundiales. El Proceso de Evaluación Rural Participativa, una Propuesta Metodológica, México: Instituto de Recursos Mundiales y Grupo de Estudios Ambientales, AC, 2a. Versión, 1993, 103 págs.

- 1.1 Se requiere de pocos datos, pero éstos deben ser útiles.
- 1.2 Se parte de la observación y de datos locales, no de ideas preconcebidas.
- 1.3 Permite la identificación de los problemas y sus posibles soluciones con los campesinos.
- 1.4 El técnico aprende del campesino, escucha cuidadosamente.
- 1.5 Se brinda a la comunidad capacitación en técnicas analíticas.
- 1.6 Hay flexibilidad en la selección de técnicas y programación.
- 1.7 Se explora diversidad de situaciones, comprende la complejidad
- 1.8 Se realiza trabajo en campo.

Es necesario tener siempre presente que el DRP toma como premisa la importancia de la participación de las personas o de las comunidades locales en la planificación y ejecución de su propio desarrollo.

## **B. Metodología en el Proceso de Investigación**

1. Reunión de Presentación del Proyecto  
Para lograr el apoyo y participación a nivel de las instituciones gubernamentales y de otras ONGs se efectuó una reunión de presentación del proyecto, donde se recibieron aportes valiosos para lograr su éxito. Lo más importante fue lograr que todos conocieran las razones de la presencia de los consultores en las comunidades y la participación de sus representantes en las actividades a ejecutar.
2. Visita de Reconocimiento a las Comunidades y Acercamiento a las Autoridades y/o Grupos Organizados Locales  
Esta visita permitió conocer la forma y distribución de las viviendas, los servicios existentes, los tipos de organizaciones presentes y el tipo y condición de los caminos de acceso.
3. Reunión de Presentación del Proyecto  
En todas las comunidades se convocó, por medio de las autoridades o líderes locales, a una reunión donde se explicó los objetivos del proyecto de investigación y se solicitó su participación, confirmando de inmediato si participarían en el

desarrollo del diagnóstico. Se solicitó, igualmente, a la comunidad su aprobación para la realización de las encuestas semiestructuradas y el grupo focal.

4. Desarrollo de Entrevistas Semiestructuradas

El equipo técnico acordó hacer una muestra de un porcentaje de la población. El criterio utilizado fue entrevistar al 20% de las viviendas existentes en las comunidades. Las personas entrevistadas tenían que ser distintas de las participantes en el diagnóstico y en el grupo focal para que su información sirviera como control de la construida por el grupo de trabajo.

5. Ejecución de Diagnóstico Participativo

Los voluntarios de las comunidades desarrollaron actividades grupales en las que se explicó cada una de las herramientas a trabajar. Después se conformaron comisiones de trabajo. Las comisiones estarían integradas por un mínimo de tres personas y un máximo de seis. De esta forma se trabajó durante varios días hasta la culminación del diagnóstico. Sobre la base de los resultados obtenidos, se procedió al desarrollo de la "matriz de análisis integral", herramienta mediante la cual se efectuó el análisis de algunos de los problemas más importantes señalados por la comunidad. Durante esta fase se utilizó un mínimo de dos días y un máximo de seis. Esto dependía del número de participantes. Las herramientas desarrolladas por los participantes fueron: historia de la comunidad, cronograma histórico, diagrama de Venn, mapa comunitario, mapa de daños ecológicos, mapa de confluencias, líneas de tendencia, esquema parcelario y priorización de problemas.

6. Presentación de Resultados

Esta se realizó con el objetivo de presentar a la comunidad los trabajos realizados por los voluntarios y que la misma pudiera conocer y opinar, a fin de aportar nueva información o corregir la existente.

**C. Descripción de Herramientas para el DRP**

Para la aplicación del diagnóstico rural participativo se utilizó una serie de herramientas o técnicas que permiten la recopilación y análisis de datos:

1. Cronograma Histórico

Esta herramienta presenta un panorama que de forma sencilla sirve para visualizar los acontecimientos históricos claves y los cambios de mayor relevancia o importancia que son percibidos por la población. Para esto se elabora una lista de elementos claves en la historia de la comunidad que ayuda a identificar las tendencias, problemas y logros en la vida de la misma.

Ayuda al equipo de trabajo a entender mejor los eventos locales, nacionales o internacionales que la comunidad considera importantes en su historia y permite:

- # saber cómo estos eventos han influido sobre sus recursos naturales en el pasado,
- # identificar las tendencias, errores y éxitos históricos,
- # relacionar a la comunidad con el entorno regional y nacional, y
- # reconocer los problemas que se han dado.

2. Líneas de Tendencia

Mediante el uso de esta herramienta los miembros de la comunidad destacan los cambios en las lluvias, la productividad y la pérdida o deterioro de los recursos, lo cual les permitirá identificar problemas ocultos y actividades tradicionales que pueden contribuir a corregir la situación.

Es muy útil para complementar la información y permite identificar los problemas con facilidad, iniciar la priorización que debe considerar la comunidad, distinguir los cambios de la comunidad a través del tiempo en diversos aspectos de su vida e integrar los cambios claves en un perfil de la comunidad.

3. Diagrama de Venn

Esta es una herramienta cuyo procedimiento es sencillo y permite observar el resultado de la acción de instituciones, organizaciones o grupos en la comunidad, y qué nivel de reconocimiento o rechazo tiene.

Situa gráficamente la presencia e importancia que los pobladores de la comunidad perciben en relación con organizaciones e instituciones y/o grupos sociales que se relacionan con ellos.

4. Mapas

Los mapas son utilizados para entender la percepción de los miembros de una comunidad sobre su propia realidad, porque ellos mismos dibujan y formulan su entorno en sus propias categorías. Muestran una visión inmediata de los problemas y oportunidades, así como también sirven de foco para la discusión y como inicio para exponer las causas de los problemas, encontrar alternativas de acción, poner deseos y sueños.

Se pueden elaborar:

- 4.1 *Mapas esquemáticos*  
Muestran dónde se ubican los recursos, las actividades, los problemas y las oportunidades. Es fundamental conocer los límites de la comunidad.
- 4.2 *Mapas de daños ecológicos*  
Permiten detectar las áreas que presentan algún tipo de degradación de los recursos naturales, para determinar sus causas y posibles soluciones.
- 4.3 *Mapas de confluencia*  
Permiten ver en qué lugares y en qué fechas los pobladores se encuentran y se comunican, lo que facilita ir programando reuniones ya sea con grupos o con la comunidad en general.

5. Entrevista Semiestructurada

Es utilizada como base para el levantamiento de la información, y se desarrolla en un ambiente abierto para que facilite una buena comunicación informal lo que permite:

- # Obtener información general de interés sobre temas específicos
- # Obtener información específica cuantitativa y cualitativa, a partir de una muestra de la población.
- # Proporcionan una serie de ideas sobre problemas específicos.

Esta técnica brinda la oportunidad de entender la racionalidad de la persona y deja el espacio para la expresión propia a través de una orientación sobre los temas específicos. Las respuestas a una pregunta formulada conduce a la formulación de nuevas preguntas.

6. Arbol de Problemas

Es una herramienta que tiene la cualidad de conducir a un proceso de reflexión y comprensión de los problemas existentes, sus causas y sus efectos, lo cual permite determinar los pasos a seguir para solucionar cada uno de ellos.

Con este ejercicio se logra hacer una jerarquización de esos problemas en orden de importancia y distinguir cuáles están en manos de la comunidad solucionar y cuáles dependen de apoyo externo, que tipo de apoyo es el que se requiere y cómo lograrlo.

#### **D. Criterios de Selección**

Tomando en cuenta los antecedentes, la justificación y los objetivos de la investigación, se elaboraron los siguientes criterios para la elección de los parques y comunidades en los que se ejecutaría la investigación:

1. De los parques existentes en la cuenca se seleccionó uno en el extremo oeste occidental (P.N. Altos de Campana), uno en la región central (P.N. Soberanía) y uno en el extremo este (P.N. Chagres). En cuanto a los parques nacionales Altos de Campana y Chagres, también entró en consideración el hecho de que en ellos se localizan los tributarios más importantes de los lagos Gatún y Alajuela.
2. En la selección del Parque Nacional Soberanía se consideró su ubicación en la franja canalera y el estar inserto entre las provincias de Panamá y Colón, así como el hecho de que sus comunidades vecinas son urbanas y suburbanas, lo cual permite un perfil más rico y diverso.
3. Para la selección de las comunidades, se consideró primero su proximidad a los parques o el estar dentro de ellos y, segundo, su ubicación en las riberas de los ríos tributarios más importantes de los lagos tanto de la cuenca alta como de la cuenca baja del Canal.
4. Los niveles de conflicto que existen entre las comunidades y el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) dentro de las áreas de los parques o en sus zonas de amortiguamiento.

### **V. MARCO TEORICO**

#### **A. La Participación Pública y Ciudadana**

1. Participación: Dos Definiciones Básicas  
La participación es un elemento fundamental del desarrollo sostenible. Por tanto, contribuye a habilitar y accionar al conjunto de las personas como los propios ejecutores y supervisores de su proceso de desarrollo.

Mapa 2  
División Política

De hecho, la participación en el desarrollo se define, según el Banco Interamericano de Desarrollo, como "el proceso (...) que tiene un interés legítimo en ejercer influencia y participan [las personas] en el control de las iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan".<sup>2</sup>

La participación ha dejado de ser, en consecuencia, un proceso de ratificación de lo decidido por otros -técnicos, políticos, empresarios- para convertirse en un derecho de todos los asociados por tener el control de sus recursos y de las formas en que éstos vayan a ser utilizados para la satisfacción de sus propias necesidades o para las ajenas a sus comunidades.

El análisis de lo que es participación puede ser explicado desde dos perspectivas. En primer lugar, desde sus dimensiones constitutivas y, en segundo, desde sus etapas componentes.

Atendiendo al primer aspecto, las dimensiones en que se presenta la participación son, fundamentalmente, como proceso de toma de decisiones, como control social y como expresión simbólica.

#### 1.1 *Como Proceso de Toma de Decisiones*

Esta dimensión se refiere al binomio sujeto y proceso decisorio, donde la participación política ocupa un rol protagónico sea para negarla o afirmarla, esta última denominada según los teóricos como democracia participativa.<sup>3</sup>

#### 1.2 *Como Control Social*

"Designa procesos de influencia de la sociedad sobre el individuo para obtener de éste el consentimiento y la sumisión, limitando la acción individual"<sup>4</sup>. Agrega el autor que en esta dimensión, la participación está dirigida a asegurar las libertades civiles como formas de libertad política, especialmente las referidas a la propiedad.

Es importante destacar esta última afirmación ya que, en una formación social segmentada, la propiedad se transforma en la relación más decisiva y esencial. Por consiguiente, es "una relación extremadamente conflictiva

---

<sup>2</sup> BID, 1997, **Libro de consulta sobre participación**, Edit.BID, Washigton D.C., pp.2 de 17.

<sup>3</sup> Celso Teixeira, Elenaldo, 1997, **El papel de la participación en el proceso democrático**, pp.101.

<sup>4</sup> Idem, Op. Cit.3, pp.108.

(...), asimismo se trata de una relación en torno a la cual se bordan toda clase de interpretaciones interesadas y a la vez engañosas".<sup>5</sup>

### 1.3 *Como Expresión Simbólica*

"El campo de acción es la esfera pública donde los diversos actores aparecen, se presentan para ser vistos y oídos por todos, se manifiestan a través de la acción y el discurso"<sup>6</sup>. En este espacio se reconocen formas alternativas y no formales de participación. La creatividad juega un papel importante en la movilización, la presión y la protesta como formas de cuestionar conductas y proponer alternativas, como medios de no someterse y aceptar las normas establecidas.

La segunda perspectiva se refiere a los tres niveles básicos en que un grupo social o un movimiento ejecuta la participación. Así, se pueden involucrar a nivel de:

#### 1. *Propuesta*

Cuando un movimiento o grupo social logra tener el control de los recursos y las vías de comunicación política para que sus demandas sean articuladas como proyectos ejecutados.

#### 2. *Ejecución*

Se refiere al momento de operacionalización de una propuesta ya decidida. Es el momento de buscar el cómo y las formas de implantar la propuesta, que no necesariamente integra las necesidades o demandas de todos los grupos sociales afectados. A este nivel existe la acción de instituciones u organizaciones encargadas de velar que la propuesta sea ejecutada. Se desarrolla, entonces, "la burocracia como un cuerpo administrativo profesional y especializado, encargado de mantener un orden político a través de la aplicación y el respeto a la leyes".<sup>7</sup>

#### 3. *Obediencia*

Está referida a quienes no han participado ni elaborado ninguna de las etapas anteriores del proceso, pero que se ven directamente afectados. A ellos compete acatar lo actuado y dispuesto por otros.

## 2. Gobernabilidad, Legitimidad y Participación en la Cuenca Hidrográfica del Canal

---

<sup>5</sup> Valenzuela Feijóo, José C, **Sobre la propiedad: notas introductorias**, pp.189.

<sup>6</sup> Idem, Op. Cit.3, pp.111.

<sup>7</sup> Dávila L. Andrés, **Legitimidad y orden político: consideraciones sobre su interrelación en la sociedad contemporánea**, pp.14-15.

### de Panamá

La participación ha sido el lugar común de los procesos políticos en la última década. El concepto de participación que se promueve "es el resultado de la manipulación ideológica que hace que los individuos, sin una visión crítica, se sientan participantes aunque apenas influyan en cuestiones relevantes para la sociedad"<sup>8</sup>. La propuesta de lograr un proceso de toma de decisiones sobre aspectos estratégicos del Estado busca como objetivo resolver el problema de la gobernabilidad. El contexto histórico en el que se dan los procesos de toma de decisiones ha sido, según R. Stavenhagen, estructurado a través de "sistemas de dominación política en niveles local y regional de corte caciquil, autoritario, oligárquico, personalista -es decir, todo menos democrático-"<sup>9</sup>.

Los grupos sociales que han sufrido de la exclusión y dominación son reclamados en la actualidad para que se integren a una práctica de la que no han sido nunca partícipes. Por lo tanto, carecen de condiciones objetivas y subjetivas que les permitan integrarse efectivamente al debate. En este sentido, Celso Teixeira señala lo complejo del proceso para "los excluidos que no disponen ni siquiera de las condiciones mínimas de subsistencia material, mucho menos del acceso a informaciones y condiciones psicológicas de tomar parte en un proceso lento, complejo, sin posibilidades de atención inmediata a sus necesidades"<sup>10</sup>.

En este contexto, tanto Stavenhagen como Freire señalan que la pobreza, a la postre, no es sólo una pobreza de indicadores de carencia de bienes. Afirma en primer lugar que en América Latina "es considerablemente elevado (...) el número de personas que carecen de uno o varios de los satisfactores mínimos de bienestar". En segundo lugar afirma que "sería un error referirnos a la pobreza como la carencia de uno o varios bienes considerados como necesarios (...). Se trata, de hecho, de un fenómeno más complejo en el que determinados grupos de población, por la forma en que se insertan en los conjuntos económico y social más amplios, se encuentran marginados o excluidos de los procesos de generación o de apropiación de la riqueza (...), así como desvinculados de la participación plena en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas que les afectan directamente"<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Idem, op. cit.3, pp.105.

<sup>9</sup> Stavenhagen, Rodolfo, **La pobreza en América Latina**, pp.8.

<sup>10</sup> Idem, op., cit.3 pp.105.

<sup>11</sup> Idem, Op. cit.9, pp.5

Por su parte, Freire señala que la pobreza crea condicionamientos que dificultan la participación de estos actores en los procesos decisorios. Afirma que "los campesinos no rechazan el diálogo porque sean por naturaleza, reacios a él. Hay razones de orden histórico-sociológico, cultural y estructural que explican su rechazo al diálogo. Su experiencia existencial se constituye dentro de las fronteras del antidiálogo". En las sociedades latinoamericanas, la organización social es jerárquica, en donde los estratos más bajos se consideran naturalmente inferiores. Agrega Freire que "para que éstos se consideren así [inferiores], es preciso que haya otros que los consideren de esta forma, y que se consideren a sí mismos superiores". Agrega Freire que las estructuras de tenencia de la tierra, "de carácter colonial, proporciona, al poseedor de la tierra, por la fuerza y el prestigio que tiene, la posesión también de los hombres"<sup>12</sup>. Esta posesión cosifica al ser humano y lo descalifica como sujeto de diálogo, pero es en estas estructuras en donde se crea, se genera y reproduce la conciencia de los sujetos. Conciencia que se construye como oprimida.

La apatía que dan muestra las comunidades a participar se ha constituido, por lo tanto, en un círculo vicioso. Procesos históricos autoritarios, matizados en la última década por un barniz democrático, no pueden ser superados en las primeras experiencias participativas con actores históricamente excluidos. Por lo tanto, se conceptúa como peligrosa la participación en tanto que los grupos sociales excluidos pueden presentar propuestas, al participar, que "exceden a los servicios prestados por el Estado" y se conviertan estas demandas en un peligro para la estabilidad del sistema. Por lo tanto, una de las propuestas de participación que se presenta es "como un método de elección de líderes que deben decidir y gobernar (...) y la aceptación pasiva por parte de la sociedad[...]". En esta esfera, "el papel del ciudadano es solamente elegir líderes en competencia, evitando instruirlos sobre lo que deben hacer, pues la acción política es tarea de los líderes y no de los electores. Se trata entonces, de una división del trabajo: unos eligen, otros deciden"<sup>13</sup>.

En consecuencia, el papel de la participación de los grupos sociales excluidos se ha limitado a la ratificación y aceptación. Los grupos sociales con capacidad de proponer y ejecutar proyectos apelan a otros segmentos de la sociedad en la

---

<sup>12</sup> Freire, Paulo, **¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural**, pp.52. Freire conceptúa que para entender el mutismo campesino no hay que indagar en la dimensión cultural o folklórica sino que, "más serio sería indagar sobre la posibilidad de diálogo, sin que haya cambiado la estructura latifundista, puesto que es en ella que se encuentra la explicación del mutismo del campesino" pp.54.

<sup>13</sup> Idem, op. cit.3, pp.103.

búsqueda de mediatizar los procesos de organización autónomos que se gestan a lo interno de las comunidades, por una parte, y por la otra, con el fin de legitimarse. En este sentido, estas relaciones, que son autoritarias, sitúan sus propuestas, su accionar y su interaccionar en polos y posiciones antagónicas, como señala Freire. Los primeros ("grupos organizados, con fuerza de movilización e intereses específicos, intentan utilizar sus recursos de poder y de presión para su propio beneficio"[Celso Teixeira, pp.105]) actúan efectivamente. Los segundos (los excluidos), "tienen la ilusión de que actúan". Pero cabe preguntarse sobre los alcances de la participación de unos y de otros.

La exclusión y la no participación de amplios sectores de población "no son fenómenos coyunturales ni afectan solamente a pequeños grupos específicos de *excluidos*. Por el contrario, se trata de un fenómeno ampliamente extendido, arraigado en el desarrollo histórico de nuestros países"(pp.13), señala Stavenhagen. Es indispensable conocer este proceso histórico para comprender que el contexto actual no supera ni suprime las estructuras autoritarias que durante décadas gobernaron en América Latina. De hecho, los reclamos que movimientos sociales plantearon en la región, como reforma agraria, derechos laborales y mayor participación en el proceso económico, provocaron la "instalación de regímenes militares más o menos brutales (...). América Latina entró en una etapa de abierta y extensa violación de los derechos humanos, conflictos guerrilleros, guerras "de baja intensidad" y otras bondades del llamado "mundo libre"<sup>14</sup>.

Por lo tanto, no es casual que los términos de referencia de los proyectos que afectan a mayores o menores porciones de población sean propuestos y ejecutados sin la mas mínima consulta ni participación de los afectados que pertenecen a grupos sociales desfavorecidos en la segmentación social. En este sentido, Dávila L. conceptúa que los procesos de participación que se han inaugurado en la última década no afectan lo sustantivo de las estructuras sociales sino, por el contrario, las reafirman al buscarse principalmente, el consenso y la legitimidad como formas de perpetuar la estabilidad social.

Agrega Dávila que la legitimidad es un problema de la sociedad contemporánea. Los grandes paradigmas que gobernaron las relaciones sociales micro o macrosociales se han revelado como insuficientes ante los grandes cambios operados a nivel global. Señala el autor que

"en los últimos años, la creciente complejidad de las sociedades y procesos como la globalización de la economía, el retorno al

---

<sup>14</sup> Idem, op. cit.9, pp.9.

mercado como mecanismo regulador y ordenador de las relaciones sociales, la marcha atrás del Estado en sus funciones económicas y sociales, el reflujo de los nacionalismos, el vaciamiento de los mecanismos clásicos de ejercicio del poder político y de la representación de intereses, entre muchos otros fenómenos, han propiciado un desplazamiento en la configuración del orden social dominante"<sup>15</sup>.

Por lo tanto,

"La meta de sociedades bien ordenadas ha dado paso a la búsqueda de sociedades simplemente ordenadas y adaptadas a los procesos que rigen el desempeño político y económico a nivel mundial"<sup>16</sup>.

Enfatiza Dávila que, en este nuevo contexto de globalización, la oferta de sociedad que se plantea

"es una oferta apenas tentadora: no el orden deseable, sino el orden posible, pero orden al fin y al cabo. La mercancía que genera adhesión no tiene ya relación con una sociedad justa y relativamente igualitaria, detrás de la cual encuentra el hombre su liberación o su realización.

El orden basado en el papel del mercado ofrece, ante todo, la estabilidad de la situación vigente, la posibilidad para que todos -desde su situación y su posición- entren en la competencia y no las falsas promesas de un mundo mejor. Su capacidad legitimadora es limitada, pero contiene una fuerza arrasadora: la fuerza de lo conservador. Esta se apoya, además, en mecanismos de singular arraigo en la sociedad contemporánea como la publicidad, el consumo, la moda"<sup>17</sup>.

La legitimidad, actualmente, está más allá de la cuestión democrática, aunque la incluya. El respeto a las reglas del juego y a la necesaria coherencia entre medios y fines no está planteado en el nuevo escenario. La no participación, la apatía y la indiferencia, son productos o construcciones sociales contemporáneos. Estos productos son incoherentes, a su vez, con los paradigmas que históricamente ha promovido la democracia liberal aunque, en definitiva, esta situación de apatía de

---

<sup>15</sup> Idem, op. cit.7, pp.26.

<sup>16</sup> Idem, op. cit.7, pp.26.

<sup>17</sup> Idem, op. cit.7, pp.28.

grandes masas redunde en beneficio de la nueva propuesta. Se inaugura, entonces, una situación en la que existen "altos niveles de apatía, incredulidad, desafección política que, paradójicamente, terminan por facilitar la labor de consecución de niveles mínimos de consenso y legitimidad"<sup>18</sup>

Lo que está en juego, ante el dilema de la legitimidad, es la continuidad o discontinuidad de un sistema. Por lo tanto, existe la necesidad de crear los referentes ideológicos y las estructuras políticas para asegurar la viabilidad de las decisiones. La participación se convierte, consecuentemente, en una de las herramientas de control político y de búsqueda de legitimidad de los órdenes existentes. Tanto actores institucionales y económicos como políticos actúan en un contexto cargado de contenidos y no en el vacío. Los excluidos, en este caso, han experimentado un proceso histórico de "falta de ciudadanía" que se ha reproducido a sí mismo a lo largo de generaciones. Por otra parte, los grupos que ejercen control a través de estructuras políticas, tampoco han tenido una práctica participativa en las decisiones y políticas económicas que se han gestado en la región.

Los grupos sociales menos favorecidos han tenido que cargar con un papel subordinado que no es fácil de reestructurar hacia un proceso participativo. Pues, aunque muchos grupos sociales tengan buena voluntad y estructuras orgánicas que los representen, esto no es garantía de que obtengan capacidad real de movilización y capacidad de afectar sustantivamente los procesos decisorios en una sociedad. Cuando se aborda la participación, es necesario recordar el papel que ésta juega en la reformulación de la ciudadanía. Efectivamente, esta dimensión reclama, al hacerse efectiva, que no basta con una postura pasiva, "es decir, el sometimiento a una serie de vínculos y obligaciones administrativas del Estado, sin el ejercicio de derechos". Por el contrario, "significa un proceso de lucha de negociación, de ejecución de derechos inscritos en las leyes, así como la conquista de otros nuevos, entre los cuales el derecho a la inclusión, a la integración en la sociedad como sujeto de derecho que van más allá de los derechos políticos y sociales clásicos"<sup>19</sup>.

En consecuencia, una propuesta alternativa exige de la participación algo más que la búsqueda de legitimidad y de gobernabilidad. La participación debe ser entendida, en consecuencia, no como un mecanismo para evitar conflictos o como una forma de control social. La participación es apenas un medio o una

---

<sup>18</sup> Idem, op. cit.7, pp.30.

<sup>19</sup> Idem, op. cit.3 pp.110.

herramienta conquistada como derecho y construida socialmente en procesos históricos de conflictos y luchas por obtener el derecho a la ciudadanía plena. Es por ello que la participación se ha convertido en un derecho establecido tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 21 como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su Artículo 25. En este sentido, se entiende la participación como un proceso que integra y que comporta el ejercicio del derecho en todos los ámbitos de lo social y no sólo en algunos de sus aspectos: participación en lo político, en lo cultural, en lo social y en lo económico. La carencia de participación en cualquiera de estas estructuras invalidaría cualquier pretensión participativa que se proponga.

Es por esta última razón que se puede afirmar que los procesos registrados dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá tienen un déficit de participación desde su base y que se ramifican en múltiples aspectos. La carencia de derechos económicos, sociales y culturales es el hilo conductor de la situación de los habitantes de la región.

En este aspecto, de los resultados de los diagnósticos comunitarios se deriva que la población no ha participado en ninguna de las instancias de propuesta y decisión para la configuración, reglamentación y puesta en práctica de los parques nacionales. Su accionar ha estado adscrito a la mera obediencia, sin canales efectivos que posibiliten la modificación de los lineamientos establecidos. La exclusión de los procesos propositivos y decisorios de las comunidades de la cuenca parte de su estado de exclusión económica y cultural. Esto genera lo que Stavenhagen señala como una de las características de la pobreza en América Latina cuando señala que la pobreza significa, entre otras cosas, "un estado de privaciones permanente, una falta persistente de *empowerment*, una sujeción perenne a múltiples formas de discriminación y dominación que se encuentran arraigadas en las históricas relaciones jerárquicas, autoritarias y paternalistas de estructuras clasistas de opresión y explotación (...)".<sup>20</sup>

La exclusión de las comunidades se da en función de su limitada capacidad de movilización política y de su carencia de poder en relación al grupo social al que pertenecen. Las comunidades tienen un nivel básico de educación. De hecho, en

---

<sup>20</sup> Idem, op. cit.9, pp.5-6. Agrega, citando a G. O'donnell, "que la pobreza no sólo hace peligrar la democracia (porque genera descontentos, conflictos y violencia), sino que está enraizada en la "no democracia" como forma de existencia". Señala, por otra parte que "las organizaciones de defensa de los derechos humanos vienen señalando hace tiempo que las peores y más frecuentes violaciones de estos derechos ocurren entre los pobres y los marginados, desde los abusos administrativos de diversas autoridades, hasta las represiones violentas por parte de las fuerzas del orden, pasando por el manejo sesgado y corrupto del sistema de administración de justicia"

ninguna de las comunidades bajo estudio se imparte una educación por encima del nivel primario y, sobre ello, con recursos limitados en extremo. Por otro lado, los procesos económicos que se registran en la región están fuera de las estructuras formales del mercado nacional, otro de los lugares de los que la población estudiada está excluida. Persiste, incluso, tipos de economía no monetaria y de agricultura de sobrevivencia. En las comunidades el conocimiento, cuando existe, de las instituciones gubernamentales y en especial el papel del INRENARE y de la ARI, es rudimentario y fragmentado. Por lo tanto, se concluye, en este aspecto, que la no participación de la población tiene su génesis en la misma realidad en la que viven.

De hecho, el poblamiento de la región se dio por vía de la colonización de campesinos pobres de distintas partes de la república. Por lo tanto, el déficit de derechos es un arrastre de otras construcciones sociales que se registraron fuera de la cuenca. El *empoderamiento* al que se refiere Stavenhagen es un proceso que no se perfila dentro de la cuenca en función de la lucha cotidiana de las gentes por su mera sobrevivencia. Sus esfuerzos están dirigidos a la producción inmediata de resultados y la actividad participativa en la elaboración de planes y proyectos de uso y manejo de los recursos está fuera de su cosmovisión. Su actitud ante las normas ambientales establecidas ha sido contestataria ya que sienten amenazado su *modus vivendis*, aunque esto no justifica el que hayan sido excluidos de un debate que les afectaba de forma directa. Por el contrario, es el argumento más sustantivo para integrarlos a los procesos democratizadores que supuestamente se desarrollan en los últimos años en el país.

En consecuencia, la propuesta de participación que se desprende de los diagnósticos no es aquella que sirve como control social o como mecanismo para la gobernabilidad. La participación que se propone pasa por el control de los afectados de sus vidas y de los recursos existentes en sus comunidades. Esta participación pasa por el derecho de discurrir, el derecho a no estar de acuerdo y a proponer algo distinto. La oposición es participar y es tan legítima y necesaria para el desarrollo como el acuerdo y el consenso. Por lo tanto, la inquietud de las comunidades y su franca oposición a mucha de las medidas tomadas y ejecutadas por las autoridades en relación a los parques nacionales dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, es la expresión de un proceso excluyente, autoritario y elitista que considera que las comunidades no requieren ser consultadas pues no tienen -de hecho es así- las condiciones objetivas y subjetivas para involucrarse en un proceso lento y complejo.

## **B. Contexto Histórico del Canal de Panamá y Apropiación de los Recursos Naturales en la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá**

### 1. Algunas Consideraciones Históricas

Entre lo humano y lo natural se establecen relaciones que están mediadas, generalmente, por la apropiación y transformación que hace el ser humano del entorno para la satisfacción de sus necesidades y demandas.

El ser humano transforma lo natural en recursos, le otorga valores a lo existente en tanto que se apropia de ello. La apropiación se transforma en propiedad, fenómeno que se localiza a lo interno de las relaciones sociales de producción directas. La propiedad es considerada, según J. Valenzuela Feijóo como "la relación social esencial, la más importante y decisiva, la que funciona como fundamento o núcleo matriz de toda la formación económico-social y, muy en especial, del modo de producción".<sup>21</sup>

En este sentido, afirma el mismo autor que la propiedad es una relación social, es decir una interacción. Pero respecto al mundo natural, el fenómeno de la propiedad no es una relación de carácter natural, pues en este caso se estaría confundiendo la biología con la economía. La propiedad, entonces, debe ser entendida como una relación social y no como una relación persona-cosa. Las formas de apropiación del entorno dependerán, en consecuencia, de las formas en que socialmente se organice una sociedad para producir sus medios de subsistencia.

Cabe destacar, en este sentido, que la crisis ambiental que se vive a nivel global actualmente es consecuencia de las formas de apropiación y uso de lo natural que se han gestado en la formación económico-social capitalista. En una sociedad organizada en torno al mercado, a la competencia y a la producción de bienes y de mercancía a costos competitivos, la naturaleza es la que soporta la presión que ejercen las distintas organizaciones sociales por sobrevivir en un mundo de competencia al más bajo costo de producción.

Es en el contexto de las formas que han asumido las relaciones sociales que se puede explicar el que la actividad humana en los últimos cinco siglos haya provocado los cambios más rápidos y definitivos en el ambiente que en toda su anterior existencia. Especialmente durante el último siglo, el avance y desarrollo del capital ha ejercido una mayor demanda sobre los recursos existentes.

En este sentido, las formas de apropiación social del medio natural han permitido la deforestación y degradación de gran parte del patrimonio natural que poseía Panamá. En los primeros años del siglo XIX, **"cerca del 93% del país (Panamá)**

---

<sup>21</sup> Idem, op. cit.5 pp.181.

**se encontraba cubierto de bosques**<sup>22</sup>. Se observa entonces que, en la medida en que el país se integra a la economía mundial a través de la ruta de tránsito interoceánico, la cobertura boscosa disminuye. Guillermo Castro Herrera apunta en el mismo sentido que Ligia Herrera cuando señala que "para 1947, se calculó que esa cobertura boscosa había descendido al 70 por ciento del país, para reducirse **entre un 38 y un 45 por ciento de la superficie** hacia 1980, **estimándose la existencia de un proceso anual de pérdidas de 50,000 hectáreas** a cuenta en lo fundamental de la expansión de las fronteras agrícolas del país".<sup>23</sup>

Es necesario explicar este proceso de devastación en Panamá. Hay que reconocer cuáles han sido las relaciones sociales que han provocado la casi extinción de los bosques en el país. El hilo conductor para comprender el proceso lo brinda la historia.

De esta manera, se puede establecer que desde inicios de la conquista y colonización europea del continente americano, el vínculo que tuvo Panamá en este proceso se estableció, primero, en virtud de su estratégica posición geográfica y, segundo, a su situación de istmo entre los dos océanos más grandes del mundo que eran, a su vez, las rutas de tránsito del incipiente comercio mundial. En la división internacional del trabajo, a Panamá le fue asignada la función de ruta de tránsito en desmedro de otras actividades económicas. Se destaca el hecho que durante la colonia, la corona española impidió por todos los medios posibles, incluso con violencia, cualquier otra actividad que pusiera en peligro la ruta de tránsito entre la metrópolis y las nuevas colonias del sur del continente.

Desde los albores de la colonia hasta el presente, Panamá se ha configurado en torno a la existencia de la ruta de tránsito. Como señala M. A. Gandásegui en su trabajo **Las alternativas al Canal de Panamá**, es necesario distinguir entre lo que es el Canal y lo que es la posición geográfica. Señala el autor que "el Canal de Panamá constituye la respuesta tecnológica del siglo XX al reto que presenta la posición geográfica del Istmo. Antes del Canal existían otras formas de cruzar el Istmo de Panamá. Estas formas respondían a tecnologías menos avanzadas. No hay razón para pensar que mañana no habrá otras formas de cruzar la ruta de tránsito". Quiere decir esto que no hay que confundir el Canal de Panamá con el principal recurso: "La posición geográfica constituye un recurso natural que puede ser objeto de desarrollo tecnológico. Los españoles construyeron el Camino Real,

---

<sup>22</sup> Castro Herrera, Guillermo, 1993, **Vacas y Buques**, pp.53.

<sup>23</sup> Idem, Op. Cit.22, pp.53.

en el siglo XIX se construyó el ferrocarril y en este siglo EEUU construyó el canal a esclusas".<sup>24</sup>

Por otra parte, es fundamental comprender que la ruta de tránsito nunca estuvo inserta en la dinámica económica de la región transístmica. No existía un intercambio comercial entre las costas atlántica y pacífica del istmo que requiriera de la ruta. Era la dinámica del comercio marítimo la que exigía de la ruta para acortar distancias y tiempo entre los centros de producción mercantil, los mercados de consumo y los centros de proveeduría de materias primas para la incipiente economía industrial europea. Es en este sentido que cobra significado la aseveración de que es la expansión de la formación social y económica capitalista la que determina, en última instancia, el nacimientos de Panamá como ruta de tránsito.

Es importante destacar que el manejo de la ruta interoceánica estuvo bajo el dominio directo de la corona española y nunca fue controlada por los panameños, hecho de gran relevancia para entender procesos posteriores.

## 2. Relación Ser Humano-Naturaleza

La apropiación de la posición geográfica por una tecnología concreta es lo que le otorga sentido a la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. El Camino Real durante la colonia o el ferrocarril transístmico en el siglo XIX no exigían mayores recursos del entorno por donde transitaban estas vías. Exigían una organización social en las ciudades terminales que permitiera el tránsito de cargas, pero desde el punto de vista ambiental sus exigencias eran minúsculas si se las compara con los ingentes requerimientos que formula el Canal Interoceánico.

Por consiguiente, la sostenibilidad del Canal, a diferencia de los medios tecnológicos anteriormente citados, no depende sólo del tránsito y de las rentas que genere esta actividad, sino que depende de las condiciones naturales existentes en la región. La cuenca ha de ser mantenida y sustentada si se pretende conservar la vía acuática.

---

<sup>24</sup>

Gandásegui h., Marco Antonio, **Las alternativas del Canal de Panamá**, pp.7.

La afirmación anterior se desprende del hecho de que en los últimos treinta años del presente siglo, diversas actividades se han ejecutado en el área de la cuenca hidrográfica. El impacto de estas actividades ha deteriorado y transformado profundamente la región e, incluso, ponen en peligro la existencia misma de muchos de los recursos allí presentes. Entre las actividades que amenazan la sustentabilidad de la región destacan la actividad ganadera y el crecimiento urbano tanto en la región atlántica (ciudad de Colón) como en la pacífica (ciudad de Panamá, La Chorrera y Arraiján).

Aparece, pues, a fin de siglo un panorama altamente conflictivo respecto a la cuenca. Por un lado, existe la necesidad de preservarla en función de un tipo de economía, la transitista y, por el otro, la necesidad de que estos mismos recursos sirvan para el desarrollo de actividades económicas diversificadas como la agricultura, la ganadería y la expansión urbana.

La apropiación de estos recursos ha sido conflictiva y contradictoria. Hasta mediados de la década del 60, el control que ejercía el enclave canalero sobre los recursos de la cuenca mantenía el entorno estable y sin grandes amenazas. Pero una vez que el desarrollo de la agricultura y la ganadería en el resto del país desbordó las fronteras existentes, la cuenca fue la receptora de gran número de migrantes que, en busca de nuevas tierras, se asentaron en la región.

El área quedó, en consecuencia, a expensas de métodos de cultivo altamente destructivos. Señala al respecto Carmen Miró que el uso de las tierras en manos de los campesinos "con técnicas primitivas, precipita su degradación (del suelo), con los consecuentes efectos negativos sobre el medio natural. En otras ocasiones recurren a la agricultura trashumante de tumba, roza y quema, que incluye la tala de árboles y que a veces propicia la propagación de fuego destructor de suelos y vegetación".<sup>25</sup>

## **C. Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, Planes de Uso y Participación Ciudadana**

### **1. Definición de Cuenca Hidrográfica**

Según la geógrafa panameña Ligia Herrera, cuenca hidrográfica se define como:

"al conjunto de tierras cuyas aguas son drenadas por un río principal y sus afluentes, con los que conforma una red fluvial.

---

<sup>25</sup>

Miró G., Carmen, **Población, economía medio ambiente y desarrollo sustentable**, pp.37,

Está delimitada por una línea de cumbres, no necesariamente elevadas, que constituyen la divisoria de las aguas pluviales que fluyen hacia el interior de la cuenca y de las que lo hacen en otras direcciones hacia fuera de ellas".<sup>26</sup>

La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá se comprende como aquella que recoge las aguas que son utilizadas para el funcionamiento del Canal de Panamá. Esta cuenca consta de tres subcuencas de características muy diferentes.

"En primer lugar, una subcuenca alta (superior) del río Chagres, al este del Canal, compuesta por el lago Alajuela y cuatro ríos principales: Boquerón y Pequení al norte, hacia el cerro Bruja, Chagres al centro y Las Cascadas al sur, hacia el cerro Jefe. Esta subcuenca representa aproximadamente sólo una tercera parte de la superficie total de la CHCP, pero está situada en una región de intenso régimen de lluvias (supera los 2,500mm al año), por lo cual aporta casi la mitad del agua para el funcionamiento del sistema del Canal así como el 80% del agua para consumo urbano en la ciudad de Panamá".<sup>27</sup>

La siguiente subcuenca está formada por las aguas de la parte inferior del río Chagres

"situada mayormente al oeste del Canal, llega hasta los confines de Cerro Campana y cerro Gaital y es propiamente la cuenca del lago Gatún (al noreste), los ríos Cirí y Trinidad (al sureste) y el río Chagres, después que sus aguas han pasado por las turbinas o vertederos de la represa de Alajuela".<sup>28</sup>

Finalmente, la tercera subcuenca es la del lago Miraflores,

"conformada esencialmente por la hoya de los ríos Pedro Miguel y Caimitillo al noreste y la del río Cocolí al suroeste del Canal, es la más pequeña de las tres (aproximadamente 250 Km<sup>2</sup>). Se

---

<sup>26</sup> Ligia Herrera, citada por Miró G., Carmen et al, **La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá**, pp.29.

<sup>27</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.31.

<sup>28</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.31.

encuentra en la parte baja de la vía acuática, entre las esclusas de Pedro Miguel y Miraflores".<sup>29</sup>

El área total de la cuenca comprende, según las estimaciones del equipo investigador de Miró y otros, un área de 300,900 hectáreas, que incluyen 40,700 hectáreas de aguas de los lagos artificiales y 341,600 hectáreas de tierras. La Comisión del Canal y el INRENARE manejan una cifra total de 326,225 Ha, cuyo reparto se detalla en el Cuadro No.1.

De este total, "la mayor parte (casi 166 mil Ha, 51% en total) están dedicadas a parques nacionales y áreas protegidas, mientras que un poco más de la tercera parte (113 mil Ha, 35%) está ocupada por explotaciones agrícolas".<sup>30</sup>

**Cuadro No.1**  
PARQUES NACIONALES Y AREAS BAJO PROTECCION EN LA  
CUENCA HIDROGRAFICA DEL CANAL DE PANAMA, AÑO 1992

NOMBRE	SUPERFICIE EN HECTAREAS	PORCENTAJE
Parque Nacional Chagres	129,000	39.5
Parque Nacional Soberanía	22,000	6.7
Parque Nacional Altos de Campana	4,815	1.5
Parque Natural Metropolitano	265	0.1
Monumento Natural Barro Colorado	5,400	0.1
Area recreativa del Lago Gatún	348	0.1
Parque Nacional Camino de Cruces	4,000	1.2
Total del área protegida	165,812	50.8
<b>TOTAL</b>	<b>326,225</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INRENARE

<sup>29</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.32.

<sup>30</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.32

Mapa 3  
Cobertura Vegetal

Se han establecido algunos criterios de uso de suelos de la CHCP, además de criterios de uso para los terrenos ocupados por parques nacionales. Las normas están dispuestas para regular las siguientes actividades:

- "1. el suministro de agua para las operaciones del Canal de Panamá, para agua potable y para generar energía eléctrica,
2. las actividades extractivas e industriales,
3. las actividades agropecuarias,
4. la deforestación,
5. los parques nacionales y las reservas biológicas".<sup>31</sup>

Estas normas de uso se establecieron a partir de la década del 70, después de la firma de los tratados Torrijos-Carter. En 1977, mediante un Canje de Notas del Tratado del Canal de Panamá, se creó el Monumento Natural de Barro Colorado, considerado en la actualidad como Patrimonio de la Humanidad. El Parque Nacional Soberanía se estableció en 1980 mediante el Decreto No.13 de 1980. Mediante el Decreto Ejecutivo No.73 de 1984 se creó el Parque Nacional Chagres. El área recreativa del Lago Gatún se creó mediante el Decreto No.88 de 1985. El Parque Natural Metropolitano se estableció mediante la Ley No.8 de 1985 y, finalmente, el Parque Nacional Camino de Cruces mediante la Ley No.30 de 1992.

Cabe destacar, en este sentido, que las áreas protegidas y las leyes que las crean y regulan fueron establecidas en una época en que los procesos de deforestación y degradación de los bosques ya habían provocado la secuela existente de depredación. Incluso podría afirmarse que, por lo tardío del establecimiento de los parques, estas medidas no tuvieron la eficacia necesaria para detener el proceso de desmonte de los bosques de la CHCP, sino hasta finales de la década del ochenta. Algunos de los métodos utilizados para establecer y normar las áreas protegidas motivaron los conflictos existentes en la actualidad entre las instituciones estatales y las comunidades asentadas a lo interno de la cuenca y de los parques.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.41.

<sup>32</sup> Idem Op. Cit.26, pp.43-45. El equipo investigador estableció que las funciones estratégicas que se le han otorgado a la cuenca son el "suministro de agua para las operaciones del Canal y otros usos, el suministro de

Mapa 4  
Capacidad Agrológica

---

agua para las operaciones de tránsito de barcos, abastecimiento de agua para la generación de energía eléctrica que sirve al Canal, Producción de agua potable y el consumo de agua potable".

2. Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y Actividades de los Grupos Sociales  
Dentro de los límites de la CHCP, las actividades han provocado una serie de impactos que han puesto en peligro los objetivos fundamentales de estos recursos. El abastecimiento de agua para el funcionamiento del Canal y el abastecimiento de agua potable para la región metropolitana requiere de un manejo y una política de uso que vaya más allá de lo declarativo.

La ganadería y la agricultura son actividades que provocan un gran impacto sobre el ambiente. En el caso de la CHCP, la agricultura y la ganadería provocan un impacto mayor porque estos suelos no son aptos para estas actividades ya que su rango agronómico es de 7 y 8 según la clasificación hecha por la ARI .

Por su parte, la agricultura trashumante, las quemadas, la deforestación y la potrerización de estas tierras son impactantes, indistintamente del grupo social que las realice. La diferencia está en los alcances que tenga la actividad en términos del territorio al que los distintos grupos sociales tienen acceso.

En este sentido, se puede hacer la distinción entre actividades como la inmobiliaria, la ganadera, la industria extractiva (tosca y arena), así como las grandes obras de infraestructura que atraviesan algunas zonas de la cuenca como es el caso del Corredor Norte o la autopista Panamá-Colón. En consecuencia, hay impactos diferenciados en la medida en que las actividades las realicen grupos sociales distintos.

En este contexto es que los planes de uso de suelos dentro de la CHCP han intentado normar y regular las actividades existentes. Pero lo cierto es que las normas generales sobre el uso de suelo no pueden desconocer la apropiación privada de las tierras dentro de la cuenca. Un alto porcentaje de estos suelos está adscrito a los derechos otorgados por el Código Agrario que dispone que los propietarios tienen el "derecho de uso, goce y disposición plena (de sus tierras) con las limitaciones que impone la función social de la tierra". Por lo tanto, gran parte de la cuenca queda bajo las normas de uso que se le impone a cualquier otra explotación agropecuaria en el resto del territorio panameño.

La reglamentación sobre deforestación, los parques y las reservas forestales no ha podido detener la degradación dentro de las áreas protegidas. A mediados de la década del cincuenta, el 80% de la CHCP estaba cubierta de bosques. De esta fecha al presente, se han deforestado más de 160 mil hectáreas, aproximadamente el 50% del total de las tierras de la cuenca.

Mapa 5  
Plan Regional

Miró et al, constatan que "a partir de mediados de la década de 1980 las tasas de deforestación de los bosques más densos de la cuenca afortunadamente se han reducido considerablemente... hasta un rango de 200 a 600 hectáreas durante los últimos años, culminando 1992 con un desmonte menor a las cincuenta hectáreas"<sup>33</sup>.

3. Relación de Conflicto. Comunidad vs Ambiente.

La relación de los pobladores, el parque y las autoridades encargadas de la custodia ambiental ha sido conflictiva. Los métodos de cultivo utilizados en el área han sido extremadamente agresivos contra la naturaleza. Por otra parte, las posibilidades de una agricultura alternativa han sido limitadas.

El período 1950-1970 fue el de mayor depredación forestal que sufrió la cuenca. La expansión de los mercados de consumo y las posibilidades de aumentar la capacidad exportadora del Istmo en el rubro ganadero obligaron a ampliar la frontera agrícola. Sumado a esto, el poblamiento de la región sirvió como válvula de escape a la crisis agraria de otras regiones de la república especialmente en las provincias de Los Santos, Veraguas y, en menor medida, Coclé.

En este contexto, se inaugura una época de "despilfarro ecológico". La deforestación de la cuenca en un 50% aproximadamente para la explotación ganadera extensiva y para la agricultura intensiva en pequeñas parcelas es la secuela que se observa a fin de siglo.

Durante la colonización, las leyes y autoridades fueron muy permisibles. De hecho, no hubo controles para la conservación de los recursos y la voz de alarma se dio en la década del ochenta. Los métodos de cultivo rudimentarios -tumba y quema- tienen gran impacto sobre el ambiente, pero son los heredados por los campesinos de su lugar de origen.

Al momento en que se decidió crear los parques como medida de mitigación y conservación a lo ya actuado, el campesinado reaccionó negativamente y se dio desde entonces una relación conflictiva entre autoridades y productores. La incapacidad gubernamental en elaborar políticas de uso de las áreas de reserva ecológica y de ofrecer una alternativa agropecuaria a los campesinos es la razón por la que ha existido una gran resistencia de los pobladores a acatar las disposiciones que reglamentan el uso y manejo de la cuenca hidrográfica.

---

<sup>33</sup> Idem, Op. Cit.26, pp.51.

Mapa 6  
Amenazas actuales...

Los indicadores económicos y sociales de las comunidades sitas en la cuenca reflejan que la gran mayoría de los habitantes viven en la penuria, con una limitada posibilidad de uso de los recursos existentes. El Estado no ha sabido articular una política de uso racional de los recursos, en la que se encadenen las necesidades metropolitanas, las del Canal de Panamá y la de los habitantes de la cuenca hidrográfica.

La resistencia de los habitantes del área puede entenderse desde la perspectiva de que el mantenimiento de los recursos de la región es para garantizar el funcionamiento del Canal o de abastecer de agua a la región metropolitana, mientras que ellos, que están a cargo de la custodia ambiental, son excluidos de los beneficios generados por la cuenca.

La inquietud es válida en tanto refleja que las políticas de uso y manejo de la cuenca son excluyentes. Los beneficios generados por la ruta de tránsito interoceánico se localizan en los polos de desarrollo urbano de Panamá y Colón, en menor medida en el resto del país y, finalmente, casi no se reflejan dentro de la misma cuenca. Un indicador de esta situación es el que muchos proyectos de reforestación y educación forestal, dirigidos a mitigar el impacto de la devastación en años anteriores, están a cargo de instituciones no gubernamentales que para su trabajo requieren de fondos internacionales. Es decir, que el tránsito interoceánico no destina recursos para el mantenimiento de su propia cuenca, que es el sustento ambiental del Canal.

Efectivamente, los fondos destinados por el Canal para su propio mantenimiento, o los aportados por el Estado en programas de educación y comunicación agropecuaria, pecan de mezquinos. Se ha responsabilizado a las comunidades de aprender el uso y manejo de la cuenca pero al momento de la repartición de los panes y los peces, otro es el que se queda con la parte del león. Por lo tanto, la apatía del campesinado refleja no tanto una actitud negativa hacia la naturaleza, sino un rechazo a una política ambiental que no presenta alternativas a su situación.

En lo referente a la participación ciudadana en la elaboración de los proyectos de parques nacionales y áreas protegidas dentro de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, ésta se da en función de la necesidad de legitimar un proceso económico exógeno a los habitantes de la región. Se da en función de asegurar Panamá, en cumplimiento de los tratados canaleros, el abastecimiento de agua para el tránsito marítimo a través del Canal de Panamá.

En este sentido, Dávila L. A., citando a Max Weber, plantea que la legitimidad en los procesos de dominación política contemporánea, las "adhesiones de los asociados [tampoco tiene ya] el carácter masivo, consensuado y duradero que se alcanzó en algunas épocas"<sup>34</sup>. Efectivamente, el proyecto de economía transitista es ajeno a los habitantes de la cuenca. Los parques y áreas protegidas están en función de necesidades foráneas. Los afectados no se adhieren al proyecto y mucho menos conceptúan lo actuado como legítimo.

En este caso, el conflicto generado por los parques es una expresión política de un problema económico. El Canal de Panamá ha garantizado históricamente la inserción del país en la economía mundial. Pero esta participación se ha dado no a través del dominio y control del recurso natural sino por la vía de devengar una renta por el uso de las economías capitalistas centrales de la ruta. Por lo tanto, existe una interacción conflictiva y subordinada entre lo local -los habitantes de la cuenca- y lo global, en este caso la economía mundial.

En consecuencia, al Estado le es necesario legitimar los parques ante las comunidades afectadas. El concepto de participación, adscrito a supuestos programas de desarrollo, sirven como herraminetas discursivas que le permiten al orden político su reproducción y el sostenimiento de las decisiones tomadas de manera inconsulta.

En este sentido, Dávila L. afirma que "es necesario observar conjuntamente los mecanismos de legitimación que emanan de las instituciones y los órdenes políticos, así como las mediaciones y formas a través de las cuales los sujetos sociales consienten y legitiman los poderes vigentes".<sup>35</sup>

En otro contexto, pero señalando el mismo proceso de degradación, Guillermo Castro Herrera señala que fue provocado por la falta de políticas respecto a los recursos naturales de la cuenca. Afirma que el área de control político del Canal excluyó la cuenca hidrográfica, lo que la dejó huérfana de todo proyecto de desarrollo. Concluye que "el área del control político de la empresa canalera no llegó nunca a coincidir con el área de dependencia medioambiental, para llamarla de algún modo, con lo cual una parte sustancial de la cuenca quedó al margen de toda política y, cuando empezó a ser integrada a la vida económica de los panameños, resultó sometida a la no política característica del subdesarrollo"<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Idem, op. cit.7, pp.11.

<sup>35</sup> Idem, Op. Cit.7, pp.12.

<sup>36</sup> Idem, op. cit.22, pp.54.

Este señalamiento es de cardinal importancia en tanto que, al momento que el Estado decide reglamentar las formas de uso y apropiación de los recursos, no toma en cuenta a las comunidades situadas dentro de la cuenca ni siquiera a nivel de información de lo que se iba a actuar. Mucho menos se da en lo relacionado a incluir a las comunidades en la elaboración de los objetivos de los parques y los medios por los que se habrían de alcanzar.

El conflicto que se genera lo asume por la parte estatal, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y las comunidades. Este conflicto enfrenta a dos actores sociales con planes, objetivos y proyectos opuestos entre sí. Cada uno de ellos tiene una visión de uso y manejo diferente y contradictorio de un mismo territorio. Las partes no se han puesto de acuerdo ni han negociado sus propuestas. Los diagnósticos pretenden entender y conocer al menos qué piensan y cuáles son las principales inquietudes de las comunidades respecto a sí mismas. Esto servirá de insumo para poder entablar un diálogo y un proceso de comunicación entre el Estado, las instituciones rectoras de los planes nacionales y las comunidades.

Resultado de los Diagnósticos Rurales  
Participativos por Parque y Comunidad

## VI. PARQUE NACIONAL CHAGRES

### A. SAN JUAN DE PEQUENÍ

#### 1. Cronograma Histórico

Los antecedentes históricos de la comunidad de San Juan de Pequení se remontan a la época de la construcción del Canal de Panamá e incluso antes. En este período, no existía propiamente la comunidad como asentamiento humano, sino que eran algunos individuos aislados que, eventualmente, asentaron su residencia en la región.

Durante todo el período canalero, la Comisión del Canal, en la época de control norteamericano, se dedicaba al monitoreo pluvial del río San Juan. Tenía una estación meteorológica a orillas del río. Por lo tanto, la presencia de habitantes ha sido permanente en la región, aunque con la característica de ser, en un primer momento, transitoria. Un asentamiento permanente se dio en la década de 1950.

También se registró en el área una presencia de buscadores de oro -actividad que sobrevive hasta la actualidad- y de compañías mineras. Por lo tanto, no se puede establecer categóricamente un inicio histórico de la comunidad.

Algunas fechas históricas importantes son:

- 1950 Se fundó el pueblo de San Juan de Pequení. Habían 8 familias entre colombianos e indígenas.
- 1963 Se suscitó el problema de la tierra entre los campesinos interioranos y los indígenas. Para dilucidar el conflicto intervino la Reforma Agraria a través de los ingenieros Acuña y Díaz.
- 1972 Se construyeron la iglesia y la escuela de San Juan de Pequení.
- 1973 Se fundó el asentamiento campesino. Funcionó durante diez años hasta que los socios, en consenso, decidieron terminar la agrupación y repartir los bienes comunes.
- 1977 Se dio inicio al problema entre Recursos Naturales Renovables (RENARE), (en aquellos tiempos, una dependencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario - MIDA)). Los campesinos fueron perseguidos por esta institución. No le dejaban lotes para uso personal, ni madera para las casas. Exigían sacar permisos.

- 1980 Se organizó la cooperativa de Cáritas que fracasó. De esta experiencia quedó el proyecto del cultivo del jengibre pero fue a nivel individual.
- 1984 No hubo apoyo del gobierno, ni del representante ni del legislador. (Este punto se contextualiza en el torneo electoral que se registró en este año).
- 1992 Se construyó el acueducto por medio del Cuerpo de Paz y el apoyo de la comunidad.
- 1992 Se profundizó el problema con el INRENARE. No planteó ninguna solución ni presentó alternativas.
- 1996 El INRENARE pretendió cerrar la escuela y dejar sólo la de La Bonga, en el sector indígena.
- 1997-1998 Se necesita ayuda para reparar la escuela. No hay apoyo del gobierno ni del INRENARE.

\* Una de las presencias históricas en la comunidad es la indígena. Sin embargo, no ha sido abordada por los miembros de la comunidad. Aparentemente, hubo una época en que ambas etnias, la campesina y la indígena, convivieron en armonía. Hubo factores exógenos, según lo explica la comunidad, que provocó el sisma.

\* Se constata que la mayoría de miembros de la comunidad son de origen coclesano. Es interesante el dato en la medida en que todos ellos se conocían de su lugar de origen. Un miembro de la comunidad coclesana fue el primero en emigrar hacia San Juan de Pequení

## 2. Cronograma Histórico según Ambiente y Producción

La deforestación ha sido un mal que desde un principio sufrió la región. En 1960, gran parte de San Juan de Pequení estaba cubierta de bosques. A medida que se iba colonizando el área, los pobladores iban desmontando para cultivar verduras y granos básicos y luego sembrar pastos para la ganadería.

En este sentido, las actividades agropecuarias con los métodos de cultivo y pastoreo tradicionales no han permitido la reposición de la naturaleza con bosques y rastrojos secundarios. Por el contrario, la actividad ha contribuido a la degradación de los suelos y, en virtud de las pendientes inclinadas que predominan en el área, ha existido una gran erosión.

Foto 1

Grupo de la comunidad que se ofreció voluntario para ejecutar...

La ganadería es la principal actividad económica del área. El uso de suelo para el pastoreo es el predominante. La agricultura, con productos como las verduras y los granos básicos, además del plátano, ocupa una pequeña proporción de las tierras. Los cultivos de jengibre y coco fueron introducidos por programas de instituciones como el MIDA o la iglesia católica. Estos cultivos no han sido exitosos ni en la perspectiva económica ni en la perspectiva edáfica, es decir, no son cultivos que se adapten a las condiciones ambientales de la región. En este sentido, las plagas han acabado con las plantaciones de cacao, producto que es adecuado para las condiciones del área. Otro factor que ha provocado el fracaso es la carencia de mercado.

La comunidad señala que en 1950 "había bastante montaña, en 1970 ya empezaron a trabajar", lo que significa que se inicia el proceso de desmonte en la región. Continúan señalando que en esta época "las personas tenían buena comida". La abundancia de recursos permite que la comunidad pueda resolver sus problemas alimentarios a través de los métodos tradicionales de producción. En este sentido señalan que la abundancia responde al hecho de que "en ese tiempo todavía INRENARE no existía". Continúan diciendo que "ahora, en el año 90, hay menos cosechas porque tenemos problemas con INRENARE porque no dejan talar la montaña. Ya no podemos trabajar como los años atrás. No tenemos mucha cosecha".

La representación gráfica elaborada por la comunidad señala que en 1950 la vegetación estaba intacta, formada por bosques primarios poco o nada intervenidos. El régimen de lluvias era más abundante y, en cuanto al ganado, existía un hato reducido. En cuanto a la producción agrícola, apenas se daba inicio al cultivo de algunos rubros como las verduras y el arroz. La población era escasa para la época.

En la década de 1970, la tala y la deforestación habían acabado con gran parte de las montañas existente en la región. La frontera agrícola se estableció durante este período. Hubo un aumento en la producción de verduras y se dio inicio a la transformación del uso de suelos. De a poco, los campos de cultivo fueron cediendo terreno a la producción ganadera. Igualmente, la población experimentó un apreciable aumento.

Para 1990 y años siguientes, la tala y la deforestación no han continuado en la misma proporción que en las décadas del 70 y el 80, pero los efectos se sienten en un descenso en la cantidad de lluvias en la región. La comunidad afirma que recién ellos iban colonizando la región llovía todo el año. Actualmente, se han sufrido grandes sequías. La producción agrícola se ha visto reducida por la

intransigencia del INRENARE que no permite a los agricultores tumbiar y quemar montaña virgen. La población ha experimentado un aumento significativo en este período.

3. Diagrama de Venn

En San Juan de Pequení, las instituciones y organismos analizados fueron la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON), la Unión Campesina del Lago Alajuela (UCLA), el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Honorable Representante (HR), la iglesia católica, la Junta Local y el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

**ANCON.** Dice la comunidad que "la institución de ANCON está lejos porque no ha venido a la comunidad de San Juan".

**UCLA.** "La institución de UCLA beneficia a veces a alguna persona de la comunidad, por eso está un poco lejos. UCLA a veces compra productos a la comunidad".

**MINSA.** El MINSA, a través del Centro de Salud, "está cerca porque beneficia a todos los moradores de la comunidad".

**MINEDUC.** Al igual que el MINSA, esta institución es la que más cerca se encuentra de la comunidad. Los niños de San Juan de Pequení asisten a las aulas para recibir su educación básica.

**HR.** La presencia de Honorable Representante no se siente en la comunidad. Afirma el grupo que "la institución del HR está lejos porque no ayuda a la comunidad y no ha venido a San Juan de Pequení".

**Iglesia católica.** Dicen que "nos beneficia porque bautiza a nuestros hijos y en todo lo demás".

**Junta Local.** "No hay beneficio de la Junta Local".

**INRENARE.** Esta institución "viene siempre a la comunidad pero a perjudicar a los campesinos de la comunidad. Nos prohíbe tumbiar monte y no dan solución a cómo cultivar los alimentos con técnica".

4. Mapa Comunitario

La comunidad de San Juan de Pequení es parte del corregimiento de Chilibre, distrito de Panamá, provincia de Panamá. Se ubica en la parte alta de la cuenca del río Pequení, que es tributario del lago Alajuela. La comunidad está distribuida dentro de una microcuenca entre las quebradas Soledad, Cucharita y Cándida.

Foto No.2  
Mapa de San Juan de Pequeñí...

Las viviendas están concentradas en la plaza central, donde se encuentran los servicios básicos de acueducto, puesto de salud y escuela, además de la plaza de deportes. Todas las familias de la comunidad tienen derecho a un lote de tierra dentro de la plaza para construir su vivienda. El ordenamiento y adjudicación de los lotes está a cargo de la Junta Local y del Honorable Representante. El globo de terreno es propiedad comunitaria. Se le asignaron lotes, además de los otorgados a las familias de la comunidad, a la iglesia católica, a la escuela, al puesto de salud, a los jóvenes deportistas y uno a las instituciones que apoyan los procesos organizativos comunitarios: ANCON, INRENARE y MIDA.

El tipo de vivienda es predominantemente de cañaza con piso de tierra y techo de palma. Algunas viviendas tienen piso de cemento y paredes de madera con techo de zinc. De las viviendas que están fuera del centro de la comunidad, ninguna tiene acueducto. Todas dependen de las corrientes de agua de las quebradas y de los pozos. Las que están en la plaza central tienen acueducto, aunque está en tan malas condiciones que no presta ningún servicio.

Los campos de cultivo están distribuidos en ambos márgenes del río San Juan. Están limitados por los bosques primarios que INRENARE protege y que le es prohibido a la comunidad desmontar. Otro de los límites está dado por la presencia de las tierras de la comunidad emberá de La Bonga. Finalmente, en la parte baja de la comunidad está el lago Alajueta.

El río en época de invierno es de fácil navegación. Por lo tanto, es la vía de comunicación de la comunidad con el resto de la región, tanto para el comercio como para la búsqueda y obtención de otros bienes y servicios como salud, vivienda y educación. El camino por tierra es utilizado también con el mismo fin, pero es la vía fluvial la que permite a la comunidad un mayor volumen de intercambio comercial.

#### 5. Mapa de Confluencia

En el mapa de confluencias, la comunidad enumera a la iglesia, la escuela primaria, el campo deportivo y la casa de la Junta Local como los sitios donde se reúnen regularmente para interactuar como comunidad. En estos sitios de reunión, excluido el campo deportivo, se debaten los temas y se toman las decisiones que afectan al conjunto de la comunidad. Temas como el acueducto, las juntas para limpiar el camino o alguna otra obra comunitaria, se discuten en estos espacios.

Ejemplo de la confluencia comunitaria en la iglesia fue el hecho de que esta institución promovió en la comunidad a UCLA, además de la

Foto No.3

Lo fundamental de un diagnóstico es la capacidad que exista de ejecutar un trabajo en grupo.  
La experiencia es enriquecedora para las partes involucradas.

producción de jengibre a nivel individual. El proyecto de jengibre no fue exitoso porque, según señalan los productores, no hubo mercado para la producción, además de la falta de asistencia técnica. Es decir, que en la iglesia, al igual que la escuela o la Junta Local, se debaten temas comunes y sirven para vertebrar algún nivel de cohesión comunitaria.

6. Mapa de Daños Ecológicos

Los principales daños ecológicos en la comunidad de San Juan de Pequení son la deforestación y la quema. Otro de los daños registrados son los constantes derrumbes que sufren las márgenes de los ríos y quebradas. La paja canalera está ocupando la región e impide la agricultura en los lotes infestados. En este sentido, los productores afirman que "por causa de la paja mala tenemos que talar las montañas". Añaden que esta maleza invade los terrenos y "cuando se corta un rastrojo dos años seguidos, la paja mala se reproduce en el monte cortado".

En la cabecera del acueducto se registra uno de los problemas ambientales más graves de la comunidad. En los alrededores de la toma de agua y de la noria se ha deforestado y quemado la vegetación primaria. Esto perjudica de dos formas. En primer lugar, se ha secado demasiado la corriente de agua y, en segundo lugar, la erosión y la sedimentación de los suelos obstruye la tubería. Esto provoca que el agua sea turbia y no recomendada para el uso doméstico.

En cuanto a la caza y la pesca, señalaron que ha habido una merma notable. Ya las especies comestibles no se encuentran en la abundancia de antaño a causa de lo indiscriminado de la actividad. Las especies útiles como el zaino, el venado, el puerco de monte, la iguana y varias especies de monos han casi desaparecido de la región. Aún se encuentra, con relativa abundancia, el conejo pintado, el ñeque y el armadillo. La cantidad de peces ha sufrido, igualmente, un considerable descenso en los ríos de la región provocada por la sobrepesca.

7. Arbol de Problemas

Para identificar los problemas más importantes de la comunidad se dividió a los participantes en tres grupos de trabajo y los resultados del análisis fueron:

- El acueducto
- La agricultura
- La falta de apoyo de los políticos
- El mercado
- El INRENARE
- La educación
- La falta de organización

- La salud
- El asesoramiento técnico

Posteriormente, se priorizaron los problemas encontrados en el siguiente orden de importancia:

Î	El INRENARE
Ï	La educación
Ð	La falta de organización
Ñ	La salud
Ò	La falta de asesoramiento técnico
Ó	La agricultura
Ô	El acueducto
Õ	El mercado
Ö	La falta de apoyo de los políticos

Luego se procedió a analizar los problemas encontrados estableciendo causas, efectos y posibles soluciones.

Al finalizar el análisis con los participantes, llama la atención el hecho de que, a pesar de que en el mapa de daños ecológicos se identifican las quemas, la deforestación, la erosión del río y la paja blanca como problemas en la comunidad, no están contemplados en la matriz de análisis.

Los participantes afirman que ellos tienen que tumbar y quemar el monte para poder producir su comida. Además, esa es la forma en que ellos aprendieron a cultivar. Otro problema que se reconoce en las entrevistas y que no está reflejado en la matriz es la falta de vías de transporte y comunicación.