

**APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LA MOVILIZACIÓN HISTÓRICA DE LOS KUNAS.
INFORME DEL PROYECTO “NUEVOS ACTORES SOCIALES: MOVIMIENTOS ÉTNICOS
CENTROAMERICANOS” AUSPICIADO POR ANUIES -CSUCA, AGOSTO-NOVIEMBRE
DEL 2002.**

**Marcos Guevara Berger
Universidad de Costa Rica**

Junio del 2003

Derechos Reservados © 2006

INDICE

Introducción

Capítulo 1:

Elementos de contextualización de la población en estudiop.6

Capítulo 2:

Antecedentes históricos del movimiento kunap.17

Capítulo 3:

Sobre el modelo de gestión administrativa y política de Kuna Yalap.23

Capítulo 4:

Sostenibilidad del modelo de gestión administrativa y política de Kuna Yalap.31

Capítulo 5:

Factores que afectan y han afectado la movilización de los kunasp.42

Conclusionesp.54

Anexo 1

Parámetros para profundizar en el estudio comparativo de los movimientos étnicos políticos en América Central / Mesoamérica

Introducción

“Es muy importante que conozcamos nuestra historia. Cuando la conocemos nos da armas para defendernos, y nos posibilita gritar ante cualquier enemigo. Ella no pasa, ella está viva y la estamos viviendo. Pero es muy importante sentirla viva, saborearla, adueñarnos de ella cada día más y mejor. No basta conocerla, no basta decir los nombres de los ríos, de los grandes nelegan, de la creación del mundo. Es imprescindible que esa historia nos haga sentir que somos nosotros quienes hacemos posible la vida en un sentido determinado y en esta Comarca. El espíritu de nuestra historia debe mover nuestras vidas. Nos debe hacer fuertes, como el igua’uala ante los enemigos. Si no, no vale. Estaría muerta, como la historia de los uagas” Saila Dummad Inakeligia, 1997.¹

El caso de los kunas de Panamá, y especialmente los kunas de la región de San Blas, legalmente rebautizada hace poco como Kuna Yala², ciertamente ha llamado la atención a nivel mundial como uno de los ejemplos más antiguos de autonomía indígena en el continente americano.

Y no es para menos, pues “autonomía” es un concepto que apenas ha emergido en los debates indigenistas en la década de los 80, en relación especialmente al caso de Nicaragua y de la constitución de las “regiones autónomas” de la costa caribeña de ese país. Mientras tanto, la movilización³ de los kunas para sostener y defender su sistema autonómico llevaba para entonces más de 50 años.

Hablamos, por lo tanto, de un movimiento que se acerca a los 80 años de existencia, un tiempo que parece lo suficientemente largo como para pensar que pueda ser exagerado hablar de “movimiento” y que las reivindicaciones desbordantes, cual ríos crecidos por aguaceros torrenciales, hayan ya reencontrado sus cauces estabilizadores, su flujo cotidiano en que los accidentes son conocidos y predecibles.

Esto es exactamente lo que intenta cuestionar este informe, que se ha valido de la revisión de muchas fuentes bibliográficas pero también de trabajo de campo, observación y entrevistas a kunas y no kunas, en búsqueda de respuestas. Ello ha permitido capturar algo de la indudable fuerza del movimiento como tal, pero igualmente signos que podrían apuntar no solo a su apaciguamiento sino incluso a cierta preocupante decadencia.

¹ En Wagua, Aiban *Así lo ví y así me lo contaron. Datos sobre la verdad de la Revolución Kuna de 1925, según la versión del Saila Dummad Inakeliginia y de kunas que tomaron las armas*, Congreso General de la Cultura Kuna, Kuna Yala, 1997, p.38.

² Ley n°99 del 23 de diciembre de 1998 por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas. Este estudio explora más específicamente la situación de los kunas de la región de Kuna Yala, pero refiere también la situación de Madungandí y los territorios kunas del Darién, a partir de información etnográfica y de entrevistas con sus autoridades. Los cuatro territorios kunas configuran formas de autonomía en diferente etapa de consolidación: Kuna Yala accedió al estatus de Comarca hace más de 50 años; Madungandí hace solo unos años; Wargandí hace apenas un año; Takarkun Yala inicia apenas sus reivindicaciones por la Comarca.

³ Entenderemos por “movimiento” o “movilización” en el sentido dado por Quijano: “la tendencia de un sector determinado de la población de una sociedad a presionar alguno o algunos aspectos de la estructura de la sociedad, con la finalidad de cambiarlos en algún sentido, de manera deliberada” (citado en PNUD *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, sf, 2002, p.236).

Este informe se postula como un primer acercamiento a este tema, pero la expresión amerita sus consideraciones.

Cuando decimos “primer acercamiento” no es porque el tema de la movilización de los kunas no se haya ya planteado, al contrario, creemos que existen importantísimos estudios, de académicos de renombre y de kunas de renombre, de latinoamericanos y de norteamericanos. Destacan indudablemente los escritos de James Howe, Francisco Herrera y Aiban Wagua.

“Primer acercamiento” no es entonces por eso, es porque nos da la impresión que dentro de este tema no se plantea -no se ha planteado- con claridad, por escrito, algunos cuestionamientos críticos con respecto a la vigencia y sostenibilidad del sistema político-administrativo de los kunas, especialmente los de Kuna Yala. A nuestro parecer solo dos obras lo tocan, aunque indirectamente: la de Jorge Ventocilla, Heraclio Herrera y Valerio Núñez⁴, biólogos los dos primeros y geógrafo el tercero, además kunas los dos últimos; y la de estos mismos autores y Francisco Herrera y Mac Chapin⁵. Estos autores, aunque se refieren a cuestiones de medio ambiente y de la relación de la sociedad kuna con este, son críticos con respecto a un cierto “modo de vida” kuna que ha dejado de ser sostenible (especialmente el tema de la pesca de la langosta y otros recursos marinos). Se pronuncian con claridad en un llamamiento a los kunas para cambiar.

Pero sobre el tema de la estructura política nos da la impresión que hay un claro evitamiento, pues son bastantes intelectuales kunas los que manifiestan, verbalmente, un tremendo escepticismo con respecto a su vigencia, funcionalidad y continuidad, teniendo en cuenta los elementos que han cambiado a través del siglo XX, cómo han impactado a la sociedad kuna y cómo han planteado desafíos que la tradición cultural tiene dificultades de asimilar.

Luego, “primer acercamiento” se refiere también a nuestro propio trabajo. Sentimos, en efecto, que la investigación amerita profundizarse y que lo que hemos logrado, si bien puede satisfacer las necesidades de un informe, es aún un resultado parcial y preliminar.

Las secciones de este informe se exponen resumidamente a continuación.

En la primera parte se exponen elementos de contextualización sobre los kunas y los pueblos indígenas de Panamá, con el fin de permitir al lector comprender mejor las referencias geográficas, históricas y sociológicas que se hagan en otras secciones.

La segunda parte se refiere a los antecedentes históricos que explican por qué y cuándo surge un movimiento kuna, sus alcances, sus diferencias internas y fisuras.

La tercera parte expone en forma breve lo que podemos llamar el “modelo” de gestión administrativa y política de los kunas, enfatizando en la situación de Kuna Yala.

⁴ Ventocilla, Jorge; Herrera, Heraclio y Valerio Núñez *El espíritu de la Tierra. Plantas y animales en la vida del pueblo kuna*, Icaria editorial, Barcelona, 1997.

⁵ Ventocilla, Jorge; Núñez, Valerio; Herrera, Heraclio; Herrera, Francisco y Mac Chapin “Los indígenas kunas y la conservación ambiental”, *Mesoamérica*, año 16, cuaderno 29, junio de 1995, pp.95-124.

La cuarta parte explora los cuestionamientos críticos del modelo y las preocupaciones con respecto a su sostenibilidad y su futuro. Esta basada especialmente en opiniones vertidas por intelectuales kunas y estudiosos de la sociedad kuna.

La quinta parte se posiciona en torno a los factores del éxito político del movimiento kuna, tema que es el que ha convocado los estudios de caso realizados en el marco de este proyecto y que se pretende continuar.

Tras unas conclusiones de rigor, se encontrará entonces un anexo que refiere elementos de teoría utilizados para la investigación y definidos en forma sui generis, aunque es indudable que el modelo contiene –como siempre sucede en una investigación- aspectos de inspiración de autores como Guillermo Bonfil, Héctor Díaz-Polanco, entre otros.

Capítulo 1

Elementos de contextualización de la población en estudio

Elementos generales

Panamá es un país de 77.082 km² y 2.839.177 habitantes, cuya población indígena se estimó en el Censo Nacional del 2000 en 285.231 personas (10,04 %), representada por siete grupos lingüísticos: ngöbe, buglé, kuna o dule, emberá, wounaan, naso o teribe y bribri. Los indígenas panameños están distribuidos en todo el territorio nacional (Mapa N°1). Aunque la población más numerosa es la de los ngöbes, estimada en 169.130, son los kunas quienes se han dado a conocer mejor, por haber sido protagonistas de un sistema particular de autonomía, el de la *Comarca* como unidad territorial administrada por un *Congreso General*. Este estatus particular de autonomía se cita con frecuencia como vanguardia en todo el continente americano. Lo cierto es que desde la llegada de los europeos, los kunas han mantenido un parcial aislamiento geográfico con respecto a las sociedades foráneas. Controlando, buscando y manejando el contacto con las otras sociedades, han logrado mantener una autonomía política y cultural bastante excepcional para los pueblos indígenas actuales de América. Con errores y aciertos, han ido adaptándose a los cambios radicales de la Latinoamérica del siglo XX, manteniendo buena parte de su identidad y unidad.

La población kuna es de 61.707 según el Censo del 2000. Los kunas mismos aseguran ser mucho más numerosos. Los kunas se autodenominan *dule* y a veces *tule*, aunque el término *kuna* es profusamente empleado por ellos mismos y más conocido dentro y fuera de Panamá. Las tierras tradicionales se encuentran establecidas en la parte occidental de Panamá, en cuatro regiones diferenciadas: Kuna Yala, Madungandí, Wargandí y Takarkun Yala (ver Mapa N°1). Hay que advertir sin embargo que una cantidad bastante considerable de kunas habita las ciudades de Colón y Panamá y en menor número en cada una de las provincias del país.

Mapa n°1: Comarcas indígenas reconocidas en Panamá

La relación sociedad naturaleza, como relación fundamental

Los pueblos indígenas en Panamá poseen una tradición milenaria de relación con el medio ambiente, debido a que sus economías se han basado en la extracción y el aprovechamiento de los recursos naturales. Puede ser que estos pueblos claramente estuvieran establecidos en el territorio que hoy es Panamá, como es indudablemente el caso de los ngöbe-buglé, los teribes, los bribris, mencionados en las primeras crónicas españolas del siglo XVI. O puede ser que en una época más reciente se hayan establecido allí, como es el caso de los kunas, los emberáes y los wounaan, que poseen una tradición oral que señala territorios hoy en Colombia como su sitio de origen, en una época mal definida cuya estimación varía. De cualquier forma, residentes permanentes de siempre o recientes, los pueblos indígenas hoy en Panamá se han caracterizado por una filosofía y un estilo de vida que no puede prescindir de los bosques, de los ríos, del mar, de todos los recursos naturales. Ha sido una relación construida a lo largo de miles de años, que ha penetrado todos los rincones de la cultura indígena, desde las casas tradicionales, hechas de materiales del bosque, hasta sus religiones propias, que han desarrollado el sentimiento de lo sagrado en asocio a la tierra, calificada de “madre espiritual”, a los árboles, poblados por espíritus particulares, a los animales, a las plantas y a todos los recursos.

El 70 % de los indígenas habitan 70 % de las áreas de bosque que aún quedan en Panamá (Ventocilla *et al*, 1995 :116). Decir por lo tanto que los pueblos indígenas son actores principales en la gestión ambiental y territorial, es realmente redundante. Indígenas y medio ambiente son conceptos profundamente asociados, que dibujan diferentes tradiciones culturales que sin embargo comparten, en todo el continente, una mística y una ética universales con respecto al uso de los recursos de su entorno. Mucho antes que surgieran las primeras inquietudes sobre los efectos irremediables de la destrucción del ambiente y las propuestas para un desarrollo sostenible, los pueblos indígenas han desarrollado prácticas racionales sobre el uso de los recursos, pues esta ha sido condición para la perpetuación de sus culturas.

Este “telón de fondo” en el escenario de los pueblos indígenas explica que, a pesar de evoluciones preocupantes que aquí analizaremos y que obligan a romper con concepciones románticas de armonía perfecta entre sociedades y medio ambiente, los discursos actuales de los dirigentes aún insisten en una relación de respeto hacia el medio ecológico. Estos discursos, en Panamá, han adquirido una clara connotación política, pues la bandera de la gestión ambiental ha sido una bandera de lucha contra las prácticas devastadoras de los modelos de desarrollo económico, que fundamentalmente han buscado el aprovechamiento monetario en la extracción de recursos y solamente en tiempos muy recientes han incorporado, eventualmente, preocupaciones ecologistas.

Características territoriales de la Comarca de Kuna Yala

La Comarca de Kuna Yala se extiende a lo largo entre Punta San Blas (79° Oeste), en la región central de Panamá, hasta Puerto Obaldía (77° Oeste), cerca del límite con Colombia. A lo ancho, la Comarca abarca toda la vertiente Atlántico de la cordillera de San Blas y la franja marina en que se sitúan más de 300 islas e islotes. La extensión de tierra de Kuna Yala alcanza 3.260 Km². La población en Kuna Yala se reparte en 49 comunidades, 40 de las cuales se encuentran establecidas en islas, 7 en la costa y solo Mandi y Gangandi, al occidente, en la montaña, algo alejadas de la costa. Las comunidades poseen una gran homogeneidad cultural, aunque son de diversos tamaños, variando desde 300, en las comunidades más pequeñas, hasta unos 7.000 habitantes en la comunidad más grande (Ustupu).

Mapa n°2: Comarca de Kuna Yala

Kuna Yala se extiende en línea recta sobre un eje de 226 Km. Las características biofísicas no varían tanto a lo largo como a lo ancho, por la variación altitudinal desde el nivel del mar hasta las cumbres de la cordillera de San Blas, 850 metros en su parte más elevada. La distancia de la costa al filo de la cordillera tiene en promedio entre 20 y 25 km en promedio.

Se llega a Kuna Yala por aire en pequeñas avionetas, pues unas 30 comunidades poseen su aeropuerto propio, por barco desde Colón, o en automóvil de doble tracción utilizando el único camino de penetración, abierto en la década de los 70 entre El Llano (sobre la carretera al Darién) y Cartí. Esta vía pasa por Nusagandí, límite de la Comarca en el alto de la cordillera de San Blas donde hay un puesto de control kuna. Sin embargo esta carretera está en muy malas condiciones.

El paisaje típico de Kuna Yala que se observa desde Nusagandí, punto más alto y límite de la Comarca en la carretera El Llano-Cartí, a 22 km de la costa, es primero una gran extensión de bosque tropical que desciende hacia el litoral sobre lomas abruptas. En la franja estrecha de tierras planas contiguas a la costa se sitúan los cultivos de los kunas alternando con rastrojos en regeneración natural y porciones de selva. Ya sobre la costa destacan los cocales y los manglares en las desembocaduras de los innumerables ríos y riachuelos que descienden de la cordillera y que forman pequeñas cuencas. El telón de fondo lo forma el mar con cientos de islas e islotes, unas, cercanas a la costa, cubiertas de casas y construcciones pero la mayoría solo por cocales.

Los ríos más largos no pasan de 25 km, salvo en el sector oeste de la Comarca donde son un poco más amplios. Presentan muchos saltos, cataratas y rápidos en el cauce superior y son de aguas cristalinas. Los kunas obtienen de estos ríos el agua de consumo, sea que la vayan a buscar a diario a tierra firme gracias a sus cayucos, sea mediante acueductos que la llevan hasta algunas de las islas más habitadas. Al lado de los ríos se sitúan los cementerios. El nivel de conservación de las cuencas en toda la Comarca indudablemente sitúa a los ríos de Kuna Yala entre los de mejor calidad en todo Centroamérica.

La plataforma continental es angosta, y alcanza entre 8 y 17 km de ancho. Gran cantidad de ambientes marinos se conforman: arrecifes de coral, manglares, playas de arena y de roca, islas e islotes de diferente tamaño, la mayoría a menos de 5 km de la costa. El litoral encierra una de las mayores concentraciones de especies de coral y de esponjas en todo el Caribe.

La situación de las comunidades en el litoral representa una ventaja para acceder a diferentes ecosistemas marinos y terrestres y para procurarse leña, agua, materiales de construcción, para la agricultura y para la cacería. En las tierras planas de tierra firme se cultiva mediante el sistema de roza y quema. El 80% de la proteína se obtiene de la pesca, siendo la caza y la recolección de productos silvestres secundarias. A las parcelas se viaja varias veces por semana desde las islas, mediante cayucos a través del mar y de los ríos. En algunos casos las parcelas se encuentran retiradas, por lo que se suelen construir albergues para ir por varios días. Las tierras trabajadas están por lo general a lo largo de los ríos o cercanas a la costa. El sistema de explotación es más extensivo que intensivo. Por ejemplo la finca de la cooperativa *Sarmon Yala* (término que sus miembros traducen al español como “La fuerza contra el hambre”) de la comunidad de Ogobsukun consiste en 80 hectáreas cultivadas de

guineo, banano, plátano, yuca principalmente. También se siembra maíz, arroz y caña de azúcar. 160 cooperativistas allí trabajan en forma tradicional, extendiendo sus cultivos sin usar agroquímicos ni más tecnología que hachas, machetes y coas. En medio de la plantación poseen una casa por si van a trabajar varios días seguidos. Generalmente las parcelas poseen también árboles frutales, plantas medicinales y plantas de las que se extraen tintes para fiestas tradicionales.

El comercio de los kunas se ha fundamentado desde el siglo pasado, en la venta de cocos a los colombianos que navegan en aguas de Kuna Yala (este comercio ha ido bajando en los últimos años). Esto fomentó una tendencia al monocultivo y explica la presencia de grandes cocales en ciertas áreas. Las canoas colombianas a su vez introducen productos comerciales para vender, como aceite, gasolina, café, azúcar, botas, y otros bienes que se han vuelto indispensables.

Aunque las labores de subsistencia siguen siendo las más representativas, otras actividades comerciales han acaparado en los últimos 30 años a muchos kunas, como la venta de langostas (que compran las avionetas que hoy en día aterrizan a diario en Kuna Yala), la venta de *molas* (blusas con bordados que hacen las mujeres). También hay asalariados en Kuna Yala, como los maestros y funcionarios públicos de menor rango. Cierta cantidad de dinero también proviene de trabajos estacionales de algunos kunas que viajan a la ciudad y regresan a Kuna Yala, y una gran cantidad de kunas radicados permanentemente en la ciudad que envían dinero a sus familiares en la Comarca. Hace mucho tiempo que Kuna Yala participa activamente en la economía mercantil panameña, vendiendo y comprando hacia afuera de la Comarca, y en el modo de vida de los kunas existen gran cantidad de mercancías que son indispensables, como tela, machetes y otras herramientas, bienes que no fabrican.

Las otras comarcas kunas

Otras dos comarcas kunas han sido reconocidas por el Estado panameño: la Comarca de Madungandí y la Comarca de Wargandi. Entre tanto, en la región del Darién existen dos comunidades kunas con aspiraciones a que se reconozca una comarca más, la Comarca de Takarkun Yala, cuyas tierras se encuentran fundamentalmente dentro del Parque Nacional Darién.

La Comarca Kuna de Madungandi se sitúa en la cuenca del río Bayano y sus afluentes, en la vertiente Pacífico de la cordillera de San Blas. Tiene una extensión de 1.893 km² aproximadamente, incluyendo 350 a 400 Km² del lago Bayano, que se formó artificialmente en 1976 para alimentar la represa Ascanio Villalaz, y que inundó las mejores tierras en que vivían los kunas de esta región, según ellos mismos refieren.

La Comarca de Madungandi limita en su sector norte con la Comarca de Kuna Yala y en su sector sur, aproximadamente sigue el trazo de la carretera al Darién. Las comunidades de Akua Yala o Puente del Bayano y de Cañazas marcan el sector de las fronteras oeste y este respectivamente.

La población indígena de Madungandi se distribuye en 12 comunidades y representaba en 1994, según Guionneau (1995:108), 3.000 kunas, aunque localmente se maneja la cifra de 3.500⁶. La población kuna, según Ventocilla *et al* (1997:30), es el “remanente de la antigua emigración kuna del Pacífico hacia el Caribe”, en lo que coinciden varios estudiosos e incluso los mismos kunas, quienes consideran provenir todos del Darién y haber ocupado las regiones de Madungandi en una época no determinada

⁶ Por razones que desconocemos no se hizo un recuento específico de población en esta comarca en el Censo 2000.

durante el siglo XVI. Guionneau (1991:26) sitúa la emigración hacia Kuna Yala hacia 1840, aunque otros estiman que es anterior. Actualmente, las autoridades locales también dan fe de unas 60 personas no indígenas aún establecidas dentro de la Comarca, residuo de una población mucho mayor que se ha ido reubicando en otras regiones. Dichas autoridades confían en que estos no indígenas serán pronto sacados de sus tierras.

La Comarca fue oficialmente reconocida en fecha reciente (enero de 1996) por la Ley 24. Tiene como antecedente la “Reserva Indígena del Alto Bayano”, que fuera creada por la Ley 18 en 1934. El 80% de esta antigua reserva fue perdida debido a la inundación, por lo que al oficializarse la Comarca se incluyeron nuevas tierras no reconocidas anteriormente como indígenas. Las tierras son reconocidas como colectivas por la Ley 24, aunque también esta ley otorga al Estado ciertas facultades para velar por los recursos naturales.

El acceso a Madungandi es relativamente sencillo, pues representa 2 horas en automóvil desde Panamá. La carretera está en muy buenas condiciones hasta Chepo, y lastreada en los 25 Km siguientes hasta Akua Yala, límite de la Comarca y primer contacto de la carretera con el lago Bayano. Existe un servicio de autobuses que pasan por la Comarca yendo o viniendo del Darién. Desde Akua Yala, se puede seguir por la carretera hasta otras comunidades de la Comarca, como Pryatí e Ipetí, o en bote con motor fuera de borda a través del lago a las demás. Algunas de las comunidades más retiradas, como Pirya, demandan viajes de muchas horas, pues la misma travesía del lago puede demorar 3 horas y se navegan aún grandes tramos río arriba en el Bayano y sus afluentes. No existen pistas de aterrizaje para avionetas, como en Kuna Yala.

Antes del represamiento del Bayano, las doce comunidades kunas de Madungandi se situaban en márgenes de ríos, sea el mismo Bayano o sus afluentes. Siete comunidades que fueron inundadas se resituaron en partes altas, hoy a las márgenes del lago. En general, fueran o no reubicadas sus comunidades (5 permanecen en el mismo sitio), todos los kunas perdieron tierras con la inundación. En estas tierras, además de sus casas, mantenían sus cultivos y sus cementerios, y el bosque era fuente importante en la subsistencia. El represamiento afectó la economía de los kunas de Madungandi por el hecho de tener que reubicar sus cultivos en áreas menos fértiles, pero también por el hecho del sistema de transporte que se utilizaba, pues la corriente del río era suficiente para propulsar sus cayucos hasta localidades a las que llegaban intermediarios a comprar la producción. Hoy en día el transporte de productos por el lago requiere de botes con motor fuera de borda, una inversión que muy pocos pueden hacer. Las autoridades o *sailagan* (*saila* en singular) de las comunidades de Madungandi aún se quejan, 21 años después del represamiento, de las consecuencias negativas que provocó en la economía de los kunas. Los productos que se comercializaban eran especialmente frutas como mamey, coco y naranja. Aunado al hecho de reubicarse en tierras malas, es evidente que por tratarse de árboles y no solo de plantas de ciclo corto, la recuperación de cultivos frutales no pudo ser sino muy lenta.

La subsistencia también fue afectada por las mismas razones, en particular por las nuevas tierras, menos productivas. No hay buenas evaluaciones de lo que fue Madungandi antes del represamiento, pero las referencias de la gente en la comunidad permite comprender que existía ya en los años 60 una economía fuertemente dependiente del mercado y no meramente una economía de subsistencia. Menciona Wali (1995:132) que el Censo de 1980 reveló que había bajado drásticamente la producción de plátano en la comunidad de Ikantí, y que todos los agricultores se quejaban de los suelos muy pobres y de la erosión.

La construcción de la represa significó la ruina casi total de la economía mercantil, y la vuelta a patrones de subsistencia. Todo esto ocurría en el mismo momento en que se abría la carretera al Darién, que fomentó la entrada de nuevos colonos y de la ganadería. Paradójicamente la apertura de la carretera creaba condiciones para la comercialización de los productos de los kunas, a la vez que la represa destruía las posibilidades de desarrollo indígena. El resultado fue una profunda marginación económica. La deforestación de las áreas a inundarse ya había trastornado el paisaje e inducido la extracción maderera en forma incontrolada. Esto explica que la región adyacente al lago se aprecie hoy tan degradada. Wali (*ibidem*) menciona un estudio llevado a cabo en 1988, el cual mostraba que para entonces el 70 % del sector sureste (en la región de Partí e Ipetí) había sido deforestado por los colonos. Wali se refiere también a la incapacidad del Estado para controlar la colonización por parte de colonos pobres como de grandes empresarios, desde que empezó el represamiento y, especialmente, desde que se abrió la carretera al Darién.

A pesar de los intentos de los kunas, la recuperación de la economía mercantil ha sido solo parcial. La necesidad generó desde la misma comunidad una tendencia a vender madera y, en algunos casos, a alquilar tierras a colonos para la ganadería. Esta situación es fuertemente criticada en esferas oficiales sin que se analicen los antecedentes que la provocaron. Los mismos *sailagan* reconocen esta situación abiertamente y la justifican, no sin señalar insistentemente que es contrario a su tradición y que desean oportunidades para otro tipo de desarrollo, incluyendo el poder manejar en forma sostenible la extracción maderera.

A pesar de sus problemas económicos, los kunas de Madungandi conservan férreamente su cultura y sienten por ella un profundo orgullo. No es raro escuchar a menudo que se jacten de conservar más las tradiciones que otros kunas. En las comunidades es observable que tienen casas mucho más grandes que en Kuna Yala, las cuales construyen comunalmente. Las mujeres kunas, como en Kuna Yala, conservan la *mola*, pero también los hombres conservan la vestimenta tradicional, con el sombrero de paja y las camisas de manga larga que ellos mismos hacen. Esto solo se observa en Kuna Yala en las fiestas tradicionales.

La topografía de Madungandi es muy irregular, puesto que las tierras más llanas fueron inundadas. Del lago emergen los picos de las montañas y lomas cual islas con pendientes a veces abruptas. La ecología de la zona no ha sido tan profusamente estudiada como la de Kuna Yala, pues no ha habido hasta la fecha más que evaluaciones de impacto solicitados por el Estado (especialmente por el IRHE) y solo alrededor del lago.

Los kunas aseguran que se mantiene en bosque el 60% de la Comarca, más allá de las tierras deforestadas en las inmediaciones del lago. Estos bosques aseguran un caudal importante para alimentar el lago, en lo cual evidentemente tiene interés el Estado. Los kunas empíricamente evalúan que sus bosques generan 60 a 70 % de las aguas del lago. Las características de la región boscosa no son bien conocidas, pero por ser continuación de aquella de la Comarca de Kuna Yala, se pueden suponer características semejantes a esta.

La Comarca de Wargandi se sitúa en la continuidad de Madungandi, colindando al norte con Kuna Yala y al sureste con las tierras de los emberáes-wounaan. Tiene un área de 775 km², la cual integra 3 comunidades en las cabecera del río Chucunaque: Nurra, Uala y Mortí, y una población estimada en

1.061 en 1993 (CGEW, 1995:61)⁷. Al igual que en Madungandi, en Wargandi los kunas son el remanente de la población que migró hacia la vertiente del Caribe.

Las reivindicaciones de los kunas de Wargandi por una Comarca datan de los años 60, aunque siempre mantuvieron el concepto de tierras colectivas. La penetración de madereros y de colonos que introdujeron la ganadería, fue el factor que motivó la lucha por el reconocimiento legal de la Comarca, que se decretó por la ley n°34 del 2000.

Las tierras de Takarkun Yala, como se dijo, están dentro del Parque Nacional Darién, en la frontera con Colombia. No están aún claramente delimitadas geográficamente, por situarse dentro de un parque nacional. Cubren las comunidades de Púcuro y Paya, sobre los ríos del mismo nombre, con una población estimada en 1993 en 467 (*ibid*: 63), aunque sus representantes dicen ser unas 1.000 personas. Las reivindicaciones de estos kunas suponen la integración con las comunidades de Caimán, Arquía y Caimán Nuevo, comunidades kunas en el Darién de Colombia, que podrían alcanzar algunos miles de personas.

Los kunas del Darién se han organizado bajo la figura de Congreso General de Takarkun Yala, amén de la inexistencia de límites precisos de una eventual Comarca. A pesar de que el estatus de parque evita en principio la destrucción de los recursos, los kunas temen que en el futuro la ley les prohíba el uso de los recursos naturales, por lo cual insisten en que se cercene parte del Parque Nacional para crear la Comarca. También resulta evidente que por el hecho de estar dentro de un parque muy alejado de las ciudades y prácticamente sin vigilancia de guardas, los kunas de estas comunidades pasan casi completamente desapercibidos para el Estado. Lejos de ser una ventaja, esta condición no solo significa la falta de servicios públicos básicos, sino la completa ausencia de funcionarios del Estado en una región de frontera vulnerada con frecuencia por fuerzas paramilitares y por la guerrilla colombianas. Recientemente, el 18 de enero del 2003, paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) incursionaron en la comunidad kuna de Paya y mataron a 4 personas, entre ellas al saila, sin que se conozca la razón⁸.

El acceso a Wargandi y a Takarkun Yala es por la carretera al Darién una parte y luego en bote por los ríos. A Paya, por ejemplo, se tarda día y medio en llegar en bote desde Yaviza. Las comunidades kunas de Takarkun Yala y Wargandi se han regido por los Congresos Locales y sus *sailagan*, como lo hacen todas las comunidades kunas. En Wargandi tradicionalmente ha existido el *cacique*, liderando el Congreso General, lo cual es solo reciente en Takarkun Yala.

La economía en Wargandi y Takarkun Yala es fundamentalmente de subsistencia, basada en el cultivo de arroz, plátano, guineo, ñame, maíz, cacao y otros. No se usa más tecnología que hachas, machetes y coas para realizar esta actividad. Pequeñas cantidades de plátano, ñame, maíz, se venden a intermediarios que las revenden en pueblos de colonos o en la ciudad. Las hamacas de algodón que hacen las mujeres parecen ser uno de los pocos productos manufacturados que se suelen vender (CGEW, 1995:20-21). El ingreso monetario se utiliza para la compra de algunos bienes que no son producidos localmente, como azúcar, aceite, machetes, coas. En el bosque se recolectan frutas

⁷ No se hizo un recuento específico de población en esta comarca en el Censo 2000 dado que la Comarca aún no existía legalmente cuando se realizó en censo.

⁸ <http://dulenega.nativeweb.org/declaracion2003.html>

silvestres, se caza y se recogen materiales para la vivienda, plantas medicinales, leña para cocinar y el agua, que es abundante en la región.

La Comarca como entidad política y pública

El estatus de Kuna Yala como Comarca, con un régimen particular de tenencia de la tierra y organización, está garantizado en la Ley 16 que adoptó la Asamblea Nacional de Panamá en 1953. Esta ley se acompaña de la Carta Orgánica de 1945, que especifica más detalladamente la organización y jurisdicción internas de Kuna Yala. El artículo 31 de la Carta Orgánica establece el carácter de las tierras comunales de Kuna Yala.

Un proyecto de ley que actualiza la Ley 16 está desde hace años esperando entrar a la agenda de la Asamblea Nacional. Este proyecto, preparado por el Congreso General Kuna, pretende otorgar mayor poder a este órgano, reconociéndolo como “máximo organismo político-administrativo de deliberación y decisión de la Comarca” (art. 9). Además limita la acción del Estado panameño, el cual posee aún fuertes atribuciones en la Comarca según la Ley 16, por ejemplo a través de la figura del Intendente, quien tiene el poder de un Gobernador de provincia. A pesar de que el actual intendente es kuna, la práctica ha relegado a esta figura a un segundo plano a través de los años, pero su presencia y virtual poder son vistos con recelo por los kunas. La nueva ley entró a la Asamblea Nacional en 1995 y no ha sido aún objeto de debate alguno.

Los logros de los kunas, en especial los de la Comarca Kuna Yala, han motivado a otros pueblos indígenas panameños a definir sus territorios y organizaciones también como Comarcas y congresos generales, generando un sistema particular de gestión territorial y ambiental que combina conceptos de tradición indígena y formas de organización y reivindicación modernas. Este sistema ha enfrentado con relativo éxito las presiones y los cambios acelerados generados por los modelos de desarrollo del presente siglo. Al momento de escribir este estudio, existen cinco Comarcas reconocidas por el Estado panameño: la Comarca de Kuna Yala, la Comarca de Madungandi, la Comarca de Wargandi, la Comarca Ngöbe-Buglé y la Comarca Emberá-Wounaan o Comarca Emberá-Drua. Cada Comarca posee su Congreso General: Congreso General Kuna (Kuna Yala), Congreso General Kuna de Madungandi, Congreso General Kuna de Wargandi, Congreso General Ngöbe-Buglé y Campesino, Congreso General Emberá-Wounaan. Además existe el Congreso General en el territorio kuna que no ha sido reconocido como Comarca (Takarkun Yala). Cabe señalar que los Naso o Teribes, en la región caribe fronteriza con Costa Rica, no ha adoptado la figura del Congreso ni la de la Comarca, aunque sí poseen claras reivindicaciones territoriales⁹.

Para efectos de este estudio, la *comarca* será considerada como la unidad político-territorial básica en la que se perfilan y dan sentido a los procesos de movilización. En efecto, y en el caso de los kunas en particular, la territorialidad constituye probablemente la reivindicación histórica más importante de los pueblos indígenas. La lucha por la territorialidad explica realmente las diferentes lealtades nacionalistas profesadas por los kunas, en función de las garantías prometidas u otorgadas, en sus momentos, por Colombia, Panamá o los Estados Unidos.

⁹ Los naso conservan una entidad política tradicional que llaman “rey”, cargo que hereditario. Algunas hipótesis conducen a pensar que esta entidad no es realmente propia de la tradición naso sino que está relacionada con la afluencia de miskitos durante la colonia, pues estos instauraron un reinado con estímulos directos de Inglaterra, como una forma explícita de rechazar el vasallaje a la Corona española.

Los *Congresos Generales*, son las unidades político-administrativas de las Comarcas y constituyen la forma de gobierno autónomo. En el capítulo 3 se explican los rasgos fundamentales de este modelo organizativo.

Aunque pueda parecer osado, puede estimarse que la Comarca constituye el equivalente de la noción de “país” para un panameño, lo mismo que el ser kuna constituye el equivalente de la nacionalidad panameña, en el sentido sociológico de *nación*. Varese se refirió en su texto *Proyectos étnicos y proyectos nacionales*, en 1983¹⁰, a una situación que no deja de tener actualidad a pesar de los años, cuando demuestra que la diferencia entre etnia y nación no es tanto cualitativa sino cuantitativa. Para él, en efecto, la nacionalidad se constituye en una aspiración ligada a un determinado control territorial que surgió, históricamente, de un grupo particular. No es extraño, por lo tanto, escuchar hablar de los kunas como *nación* y la expresión de *nación tule* o *dule* (o simplemente kuna) está en el vocabulario político de muchos¹¹.

Los kunas, si bien son, sin lugar a dudas, ciudadanos panameños, no profesan realmente la nacionalidad panameña, es decir, no se sienten cultural e históricamente ligados a la *nación* panameña. Culturalmente son distintos a todos los estereotipos del “panameño”, sean estos explícitos o implícitos en las referencias de la historia oficial, si bien recientemente se ha iniciado a explotar la imagen del kuna turísticamente (usualmente la mujer kuna con su traje de mola tradicional). Históricamente, los kunas tienen, por todas las referencias conocidas, una conciencia étnica evidentemente más antigua que la que se pueda asociar a la nacionalidad panameña, aún cuando sabemos que ésta no es la producida por la independencia de 1903 sino que existió a lo largo del siglo XIX y se manifestó en marcadas tendencias segregacionistas con respecto a Colombia desde temprano. Los kunas, siguiendo la terminología de Varese, tienen o han tenido entonces un *proyecto nacional*.

Desde esta perspectiva, para los kunas resulta evidente que la estructura del *Congreso General* es vista como su verdadero gobierno. Mientras tanto, dentro del Estado panameño, el Congreso General representa a lo sumo una forma de gobierno local. Las perspectivas son diferentes.

Algo similar ocurre con los que comúnmente se llaman “organizaciones no gubernamentales”. Para el Estado panameño, las ONG se estructuran de acuerdo a leyes específicas del Derecho Privado que regulan sus alcances, formas de gestión, tipos de actividades que pueden desarrollar, etc. No hay diferencia si se trata de una organización creada por panameños o por kunas. En cambio, viéndolo desde la percepción de los kunas, las cosas cambian. Las ONG indígenas son de dos tipos: las que son brazos técnicos de los Congresos Generales y las que son independientes. Las primeras, aunque bajo leyes de Panamá son organizaciones privadas, funcionan para los kunas como instancias oficiales, controladas por las autoridades tradicionales. El Congreso General Kuna tiene así al Instituto de

¹⁰ VARESE, Stefano *Proyectos étnicos y proyectos nacionales*, FCE, México, 1983.

¹¹ Por ejemplo, en un encuentro reciente de autoridades de los 4 territorios kunas, salió un pronunciamiento que inicia diciendo: “La Nación Kuna representada en sus máximos dirigentes, los Saila Dummagan de las Comarcas Kunas de Madungandi, Wargandi, Kuna Yala y Dakarkunyala, con total de 68 comunidades, reunida en la comunidad de Ibedi, Comarca de Madungandi, durante los días 13, 14 y 15 de abril, expresamos a todo el Pueblo Kuna y a la opinión pública nacional e internacional la alegría de este encuentro de hermanos y la determinación de caminar unidos en la construcción de la Nación Kuna” (<http://dulenega.nativeweb.org/declaracion2003.html>).

Desarrollo Integral de Kuna Yala (IDIKY), mientras que el Congreso General Kuna de Madungandi cuenta con la Organización de Kunas de Madungandi (ORKUM).

Otras organizaciones indígenas sí son concebidas por los kunas como organismos privados, al igual que para el Estado panameño. Algunas, como la Fundación Dobbo Yala, construyen planes de trabajo que someten a consideración de las autoridades indígenas cuando es requerido. Sin llegar a ser órganos de estas autoridades y manteniéndose en la esfera privada, desarrollan relaciones armónicas con los congresos generales o con las autoridades locales en torno proyectos productivos en diferentes regiones indígenas de Panamá, como en Kuna Yala y en la región Emberá-Wounaan. Algunas organizaciones de estas someten la totalidad de su plan de trabajo a aprobación del Congreso General Kuna, mientras que la Fundación Dobbo Yala solo aquellas partes que efectivamente se relacionan con Kuna Yala; las acciones que se relacionan con otras regiones son coordinadas con las respectivas autoridades tradicionales y locales.

Pero también hay ONG indígenas que desarrolla planes y proyectos en diferentes Comarcas y territorios, en forma independiente, sin coordinar con los congresos generales. Sin estar en desacuerdo con el sistema de congresos indígenas y reconociendo su autoridad pública, estas ONG definen sin embargo sus propios objetivos de trabajo y establecen sus propias relaciones con comunidades indígenas en torno a proyectos productivos, de capacitación técnica, de asesoría jurídica, de demarcación territorial, de financiamiento a iniciativas locales, etc. Estas organizaciones a veces realizan algunas acciones con la supervisión o participación de los Congresos. Pero muchas actividades son desarrolladas directamente con las comunidades de Kuna Yala, sin pasar por el Congreso General Kuna, lo cual es visto por algunos como una afrenta a la autoridad de la Comarca y ha generado roces en ocasiones.

Como se ve, las concepciones de los kunas sobre las esferas de lo público y de lo privado son muy diferentes a las de los panameños. Esta información es de interés para matizar una de las conclusiones a las que se podría llegar erróneamente considerando la gran cantidad de organizaciones civiles kunas como manifestación de una debilidad de los Congresos Generales. Aunque esta idea, como veremos, es parcialmente cierta, es necesario separar organizaciones civiles como IDIKY, pues en la concepción kuna son instituciones públicas, y reconsiderar organizaciones como Dobbo Yala que, aunque no están subsumidas en la estructura del Congreso General Kuna, sin embargo pasan a través de este para realizar sus proyectos. Por otro lado, estas especificaciones lo que permiten es comprender la molestia con organizaciones kunas que se consideran “en rebeldía” y que, sí, son síntomas de resquebrajamientos de la estructura general.

Capítulo 2

Antecedentes históricos del movimiento kuna

El “sistema de comarcas y de congresos” en Panamá está profundamente relacionado con la historia de Kuna Yala, donde el modelo se forjó a partir de las luchas por sus derechos básicos.

Los kunas tienen una larga historia de rebeldía. Las rebeliones al poderío español se reseñan desde el siglo XVII en la región del Darién (Herrera, 1984:29). En este siglo y el siguiente, los kunas establecieron frecuentes alianzas con corsarios ingleses, franceses y holandeses, coincidiendo ambos bandos en su odio a los españoles de la colonia (ver al respecto Herrera, *op.cit.* pp.36 y sgts). Un rasgo interesante de los kunas, que ha permanecido a través de los tiempos, es el de mantener alianzas con los enemigos poderosos de quienes han tratado de integrarlos. En la historia colonial (y parte de la republicana) de los kunas, es visible una tendencia en establecer alianzas con *otro* con una particularidad: el habla inglesa. Esta circunstancia se explica por el hecho de que en la colonia los piratas ingleses se aparecieron ante los kunas como quienes tenían poderío para poner en jaque a las autoridades españolas, mientras que en la era republicana este papel lo cumplió con certeza Estados Unidos debido a su interés en controlar el canal interoceánico y fomentar toda suerte de injerencias en la política colombiana y panameña, incluyendo la defensa de intereses indígenas que ofrecían una forma de violentar la soberanía estatal. Estas circunstancias fueron aprovechadas por los kunas para defender su sistema político-administrativo y sus territorios ancestrales.

Menciona Herrera (1989:51) que a principios del siglo XIX, los kunas usaron la bandera británica para contradecir el poderío español, de la misma forma que se usó la bandera colombiana -y se sigue usando en algunas comunidades como Ogobsukun- para contradecir la pertenencia a Panamá. Esta actitud explica indudablemente la interpretación de Herrera de una tendencia muy antigua a la búsqueda de independencia puesto que “para fines del siglo XVIII los kunas disfrutaron de una autonomía relativa, si no de derecho, por lo menos en la práctica (...). Es probable que para fines del siglo XIX, si no antes, los kunas habían desarrollado ciertos estereotipos relativos a las fuentes de poder externo” (1984:66).

A principios del siglo XX, varios factores se conjugaron en Kuna Yala y Panamá que hicieron finalmente vencer a las fuerzas autonómicas de los kunas. Al momento de la independencia de Panamá con respecto a Colombia (1903) y en los años posteriores, los kunas estaban divididos en dos bandos a favor de Colombia uno y de Panamá el otro. Las negociaciones del bando a favor de Panamá prosperaron, en parte debido a las promesas del joven Estado de colaborar con los kunas para prohibir la extracción de tortuga y la explotación de los bosques por parte de no indígenas que empezaron a llegar a la zona (Howe, 1995:65). Sin embargo la cooperación de Panamá no solo fue cumplida a medias, sino que otras acciones del Estado demostraron rápidamente que las intenciones eran de dominio y erradicación de la cultura kuna, lo cual se quería lograr mediante la imposición de la figura del *intendente*, un agente del Estado con poder casi ilimitado. Como lo expone Howe (1986:19): "Durante estos años en forma creciente los foráneos amenazaron el territorio y la integridad cultural de los kunas. Dos plantaciones bananeras fueron establecidas en las puntas opuestas de San Blas, con el concurso de los cazadores de tortuga intrusivos e insistentes, los caucheros y los colonos. En los dos pueblos de Narganá donde los misioneros y las escuelas se establecieron por primera vez, los modernistas radicales y la policía empezaron a tratar de suprimir prácticas tradicionales, y en poco

tiempo pusieron a las islas bajo control dictatorial. Esta injerencia se desarrolló en un programa a gran escala de aculturación coercitiva, que los policías llevaron a otros poblados en 1923 y 1924”.

Las explicaciones de por qué los kunas vacilaron en esas fechas entre el reconocimiento a Colombia o a Panamá, son mucho más complejas de lo que se puede pensar, como lo demuestra el extraordinario estudio de James Howe, *A people who would not kneel. Panama, the United States, and the San Blas Kuna*¹².

En forma resumida, valga señalar solamente que los kunas no desarrollaron nunca (ni siquiera en la actualidad) lealtades nacionalistas y simplemente titubearon en reconocer a Colombia o a Panamá como “patria” en función de la lectura que hicieron, en cada etapa de su historia, de las garantías que cada quien ofrecía con respecto a respetar su autonomía política y territorial. Sin embargo, este titubeo llevó al enfrentamiento de por lo menos dos o tres bandos kunas, uno pro-colombiano y uno o dos panameños. El bando pro-colombiano se caracterizó por ser en su momento una suerte de “fundamentalismo” kuna, rechazándose todos los proyectos de “civilización”. Como figuras históricas de este movimiento, se señala a los líderes *Inanaginya* e *Inapaginya* (uno primero y el otro como sucesor) a principios del siglo XX.

Con respecto a los pro-panameños, es menester reconocer dos facciones bastante diferentes. Por un lado una facción “modernista” a ultranza que promovió, a principios del siglo XX, la entrada de misioneros de varios credos, escuelas y policías y fomentó el cambio forzoso de la cultura kuna. Representante de esta tendencia fue uno de los primeros kunas en haber recibido una educación formal completa, Charles Robinson. Por otro lado una facción “tradicionalista” pero abierta a ciertas posibilidades de desarrollo, es decir que pensó que era posible conservar los valores fundamentales de la cultura kuna y a la vez fomentar la introducción de elementos “occidentales” para mejoría de la calidad de vida de los kunas. Esta facción estuvo liderada por los dos grandes inspiradores de la *Revolución Tule: Nele Kantule* (conocido también como *Nele Wardada*; Howe: 1998) y *Cimral Colman*. Lo curioso de la historia es que una de las facciones pro panameñas, la tradicionalista, la que impulsó el alzamiento en armas en 1925 ante los abusos de los agentes del Estado panameño. Las rencillas entre facciones y bandos es parte de la explicación de por qué las islas de Narganá y Corazón de Jesús (o *Akuanusadup*), que estuvieron bajo influencia de Robinson, tienen un aspecto muy aculturado¹³, que algunas comunidades (herederas de las ideas del bando pro colombiano) icen la bandera de Colombia (por más que no tengan verdadera lealtad nacionalista) y otras (herederas de las ideas del bando pro panameño) hayan aceptado la de Panamá.

Sin embargo, para los efectos de *movilización* que aquí nos interesan, debemos considerar que el bando pro panameño tradicionalista se convirtió a principios del siglo XX en el actor clave de una serie de sucesos que provocaron cambios estructurales muy significativos en la relación Estado-pueblos indígenas en Panamá. En efecto, en 1925, los kunas atacaron los puestos de la policía en varias islas, matando a un gran número (un poco menos de 30). Este hecho tiene una particular importancia para Kuna Yala: no solo marcó un cambio en la relación de los kunas con el Estado, sino que generó una

¹² Howe, James *A people who would not kneel. Panama, the United States, and the San Blas Kuna*, Smithsonian Institution Press, Washington, 1998 (traducción: “Un pueblo que no se arrodilla. Panamá, los Estados Unidos y los kunas de San Blas”). El autor hace un recuento sùmamente pormenorizado de los hechos que condujeron a los kunas a rebelarse en 1925 y sus consecuencias.

¹³ Pérdida del vestido tradicional, del kuna como lengua, de la institución de la Casa del Congreso (aunque han conservado la *sailatura* y se han dado intentos de reinstaurar una Casa del Congreso).

tradición fundamental para la cohesión cultural en la Comarca. Las celebraciones de la *Revolución Tule*, se llevan a cabo cada año en todo Kuna Yala, con la bandera de los kunas, teatro popular, y la fiesta de la *chicha brava*, festejos que reafirman poderosamente el orgullo de los kunas por su cultura y por su historia.

Algunos intelectuales y dirigentes kunas encuentran una relación profunda entre los hechos de 1925 y la propia tradición, viendo en *Ibeler* -héroe cultural en la mitología kuna- al inspirador de las luchas de liberación: “*Ibeler* es la base de todas nuestras luchas. Nuestros grandes líderes no combatieron a ciegas, ellos siguieron las pistas de *Ibeler* (ba itogaguar). Es el marco imprescindible para entender los móviles de nuestras luchas. Sin *Ibeler* no entenderíamos nada. La Revolución de 1925 nos parecería, igual a las demás luchas de la gente que está sometida” (Wagua, 1997:60).

El cuento de *Ibeler* es largo, pero en forma resumida podría explicarse como la lucha de 8 hermanos (7 hermanos y una hermana) por liberarse del yugo de *Kueloyai*, que abusaba de ellos. Los hermanos habían quedado huérfanos después de que matara a su madre, y *Kueloyai* los había “adoptado” haciéndoles creer que eran sus hijos, con el fin de explotar su trabajo y expropiar sus tierras y bienes. Sin embargo, *Ibeler* y sus hermanos descubrieron los hechos y emprendieron la lucha liberadora, logrando someter a sus enemigos, en parte gracias a la colaboración de ciertos aliados que explícitamente contactan para que realicen determinadas tareas.

La relación metafórica con la historia de la *Revolución Tule* es evidente: los kunas son los hermanos, a quienes el Gobierno panameño trató de someter a la explotación capitalista y al destierro, usurpando o promoviendo la usurpación de sus tierras. Los kunas descubrieron las verdaderas intenciones del Gobierno y, gracias a la ayuda oportuna de ciertos aliados a quienes contactaron, se alzaron en armas y lograron sacudirse del yugo bajo el que estaban.

Pero, según Wagua (1997), el valor metafórico no es solo una coincidencia, sino que esta historia, para los autores intelectuales de la rebelión, tuvo valor de inspiración directa. Para los kunas, lo que llamamos a veces mitología, historia (en el sentido de narración) o cuento, es en realidad Historia (con h mayúscula). En este sentido la inspiración de los kunas habría nacido, en esa visión de los hechos, de la historia misma.

Los aliados a los que se hace referencia, en ese período de profunda rebeldía, fueron de diverso tipo. Howe (1998) explica que por Kuna Yala pasaron diversos viajeros, de distinta nacionalidad, incluyendo un veterano de la Revolución Mexicana. Todas estas personas informaron a los kunas de sucesos de otras latitudes y los alentaron a defender sus derechos.

Pero el principal “socio” de la *Revolución Tule* consistió en los Estados Unidos. Hay que recordar que Panamá no nació a la vida independiente con el disfrute contundente de su soberanía. Si bien es cierto que Panamá tenía ya una tradición segregacionista con respecto a Colombia, la negociación del canal interoceánico con dicha nación decidió un repentino apoyo norteamericano a las intenciones separatistas panameñas, a cambio de la cesión completa del área del canal, del manejo del mismo y de la posibilidad de intervenir en cualquier punto de la república para defender sus intereses. Panamá surge, por ende, amarrada a la presencia militar de los Estados Unidos y a su injerencia en muchos de sus asuntos propios.

La presencia y el activismo de un norteamericano en Kuna Yala, Richard O. Marsh, fue un hecho que los kunas rebeldes aprovecharon para provocar un decisivo apoyo norteamericano. Marsh, quien en un inicio representaba intereses de compañías caucheras en busca de tierras para plantaciones, promovió una misión científica a Kuna Yala para el estudio de una supuesta “raza de indios blancos” que, en una perspectiva eugenésica propia de la época, representarían como el remanente de una “raza” muy antigua que hubiera evolucionado hacia el fenotipo común de los indios actuales. Como parte del estudio, una delegación kuna (entre ella algunos albinos) visitó por varios meses los Estados Unidos. Se sabe (Howe, 1998) que la delegación fue integrada estratégicamente para tratar de contactar en ese país a autoridades políticas con el fin de solicitar intervención en caso de que, después de la revuelta, el gobierno panameño quisiese reimponer su fuerza y tomar represalias.

El involucramiento de Marsh en la revuelta, aunque no pasó de un papel de agitador, provocó un incidente diplomático que se saldó por el efectivo apoyo de la delegación norteamericana local a la causa de los kunas. El ministro de los Estados Unidos en Panamá, aunque no actuando oficialmente, “presionó a los oficiales panameños para que negociaran con los indígenas en lugar de ejercer represalias en su contra” (Howe, 1995:72), apoyando un acuerdo en el que Panamá daba garantías de autonomía cultural y política a los kunas. A pesar de que estas garantías no se ejercieron inmediatamente, los kunas recuperaron el control de su territorio, expulsando a caucheros y otros intrusos. Las compañías bananeras transnacionales tardaron más tiempo en retirarse, después de agotarse las tierras cultivadas y de enfermarse los bananales, entre 1929 y 1933. Su permanencia parece haber sido tolerada por los kunas con tal de no indisponer el posible apoyo norteamericano en sus negociaciones con el Estado panameño (*ibid*: 72-74).

En la visión de muchos kunas (Wagua, 1997), el apoyo de los Estados Unidos respondió al llamado kuna. Sin embargo, Howe (1998) desestima tal hecho, pues demuestra que, si bien la delegación kuna que visitó los Estados Unidos efectivamente intentó –sin obtener éxito en la gestión- una audiencia con el presidente y con otras autoridades. Pero la llegada del barco armado *Cleveland*, norteamericano, al golfo de Mandinga en 1925, coadyuvó para lograr detener a los panameños con ánimos de venganza después de la revuelta y fue interpretado por los kunas como resultado de sus negociaciones. Los norteamericanos, sin embargo, no respondían a un llamado particular sino al interés de rescatar a Marsh antes que los panameños (para evitar un escándalo diplomático) y a vigilar una zona convulsa y bastante cercana a la puerta atlántica del canal.

En 1930 el Estado panameño finalmente reconoció los derechos territoriales de los kunas con la emisión de la Ley 59 que creó la Reserva Indígena de San Blas. Luego en 1938 se reafirmó tal derecho con la Ley 2 que creó la Comarca de San Blas. Finalmente la Ley 16 de 1953 definió los límites -ampliados con respecto a los primeros reconocimientos- de la Comarca de Kuna Yala como son hoy en día. Esta ley reconoció parcialmente la autoridad de los *sailagan* locales y generales (los llamados *caciques*) y la existencia del Congreso General Kuna, dándole aún mucha importancia a la figura del *intendente* como representante del Estado.

La Ley 16 de 1953 también reconoció la “Carta Orgánica de la Comunidad”. Esta carta, verdadera Constitución de Kuna Yala, fue en realidad negociada por primera vez en 1945 y estableció el Congreso General Kuna y el sistema administrativo-político propio de Kuna Yala, con los *caciques* y las asambleas cada 6 meses. Hoy en día, una nueva Carta Orgánica y una nueva ley Comarcal para Kuna Yala esperan en la Asamblea Nacional ser sancionadas. Como ya se indicó, estas nuevas

normativas prácticamente descartan la figura del *intendente* y pretenden profundizar la autonomía política de Kuna Yala.

Como lo dice Herlihy (1995:81), “la rebelión kuna, junto con la influencia de los EE.UU., forzó el interés del Estado en la delimitación del área indígena y la adopción de un sistema de reservas”. Herrera (1989:36-37) recuerda que las primeras reservas datan de 1914 y 1924 (en región ngöbe y en el Darién), pero en forma desarticulada con los movimientos indígenas. Interpreta la adopción del sistema de reservas en dos sentidos: por un lado la carencia de desarrollo industrial y la abundancia de tierra en Panamá no hacía de la adjudicación de reservas un asunto que lesionara los intereses de la sociedad dominante. Por otro lado, esta política se estructuró como una forma de asegurar la lealtad de los indígenas a la soberanía nacional.

Posterior a la *Revolución Tule*, la política de reconocimiento de reservas tomó más importancia. En 1934 la Ley 18 reconoció reservas indígenas de Cricamola, Cusapín y Bluefield (para los ngöbes-buglé) y Alto Bayano (Madungandi), cuyos límites fueron señalados posteriormente. La Ley 18 de 1952, que creó el Departamento de Asuntos Indígenas en el seno del Ministerio de Gobierno y Administración, estableció 3 nuevas Comarcas: Comarca del Bayano y Darién (incluyendo las tierras de la Reserva del Alto Bayano), Comarca de Tabasara (región de Chiriquí y Veraguas) y Comarca de Bocas del Toro (región de Cusapín y Bluefield). Estas Comarcas fueron meramente nominales, con límites ideales, pero influenciaron la organización de Congresos Generales en otros pueblos indígenas de Panamá. La Comarca Emberá-Wounaan o Comarca Emberá-Drua fue creada por la Ley 22 de 1983, incorporando parcialmente una Reserva Indígena creada en 1957. El Congreso General Emberá-Wounaan redactó una primer Carta Orgánica en 1986, pero esta fue sometida a revisión interna, aprobándose otra en 1993. Se encuentra actualmente en la Asamblea Nacional de Panamá, esperando ser revisada.

Más recientemente, la Comarca Kuna de Madungandi fue creada por la Ley 24 de 1996 y la Comarca Ngöbe-Buglé por Ley 10 de marzo de 1997. En ambos casos existía ya un inicio de reconocimiento como reserva indígena primero y luego con las Comarcas de Bayano-Darién y las tres Comarcas de Tabasara, Cusapín y Bluefield, sin que ello diera un pleno reconocimiento territorial o fijara límites claros y justos. Aún no se han establecido Cartas Orgánicas. Más recientemente (en el 2002) los kunas de Wargandi han obtenido el reconocimiento de su Comarca.

Ninguna Comarca ha sido una simple concesión del Estado panameño, sino que todas han sido el resultado de un proceso de reivindicación de los movimientos indígenas. Estos movimientos se agilizaron muchísimo con la adopción de Congresos Generales, mucho antes de la creación misma de las Comarcas. Herlihy (1995:83-84) señala que surgen durante el gobierno del General Torrijos, quien sentía simpatía por las causas indígenas. El tercer cacique de Kuna Yala, Estanislao López, colaboró estrechamente como asesor técnico del gobierno de Torrijos en ese entonces, llevando la idea de la organización al estilo kuna a otros pueblos indígenas que no tenían tales estructuras, como los emberáes-wounaan. Como bien lo dice Stanley Heckadon (comunicación personal), el modelo de organización que combinó la Comarca como unidad geográfica territorial y el congreso general como unidad administrativo-política de los kunas, se volvió *paradigma*. Como también lo recuerda Herrera (1989:100), intelectuales de los años 60 y hasta ciertos sectores periodísticos, percibieron el tipo de organización de los kunas como un modelo adaptable a las necesidades modernas de todos los pueblos indígenas de Panamá.

La reivindicación por la Comarca es un hecho importante para comprender estas reivindicaciones indígenas y lo que han significado. El concepto de “reserva” adelantado por el Estado después de la *Revolución Tule*, terminó siendo desechado por representar la versión oficial de los territorios indígenas. En términos jurídicos no parece estar clara la diferencia entre “reserva” y “Comarca”, pero en términos conceptuales, como lo apunta Herlihy (*op.cit.* : 86), “la Comarca evoca una noción diferente a la de reserva. Ellos [los kunas] piensan que las reservas tienen un fuerte sentido de paternalismo racial e histórico; implican áreas de aislamiento y marginalidad, dominadas por la sociedad nacional y que no permiten que los indígenas mantengan derechos sobre sus tierras. (...) Por otro lado, ellos miran a las Comarcas como expresiones de su propia división geopolítica y sistema administrativo. Para ellos, la Comarca provee tenencia de la tierra y garantiza fronteras territoriales definitivas”.

La “reserva” apunta a una creación de los gobiernos, como “concesiones” hacia los pueblos indígenas. La “Comarca”, en todos los casos en que se utiliza en Panamá, señala una trayectoria de lucha y reivindicación de estos pueblos por sus territorios patrimoniales y por sus derechos históricos. El sentir indígena coincide con la conclusión de Herrera sobre el significado tácito del concepto para el Estado: “[el concepto de] reserva tuvo dos explicaciones diferentes: dilatar el uso de los recursos por parte del Estado o de sus potenciales beneficiarios, en un momento en que no había una demanda inmediata por ellos; y para neutralizar potenciales disturbios sociales y políticos entre los indígenas. Otros fines eran el darle tiempo al Estado para organizar instituciones nacionales y captar a los electores políticos a través de los partidos nacionales” (1989:38).

Capítulo 3

Sobre el modelo de gestión administrativa y política de Kuna Yala

La institución de los congresos en Kuna Yala

El Congreso General Kuna

El Congreso General Kuna es la asamblea máxima de los kuna de Kuna Yala, y como tal representa al poder político de más alta autoridad en la Comarca. Se compone de los representantes de todas las comunidades de Kuna Yala, los cuales se reúnen ordinariamente cada 6 meses en asamblea, en kuna llamadas *onmagedneg dummad* (en kuna “asamblea grande”). Cada comunidad envía a 5 delegados, aunque uno solo tiene voto. Generalmente son los *sailagan* tradicionales los que son delegados con voz y voto, y se distinguen por sus sombreros negros; entre los delegados también los *sailagan* llevan usualmente a sus secretarios y, a veces, a profesionales que residen en la comunidad, cuando los hay. Un rasgo importante de la democracia de los kunas es que con la misma autoridad asisten representantes de comunidades grandes o pequeñas, todos tienen los mismos derechos. Es usual, sin embargo, que en las asambleas destaque la opinión de *sailagan* de comunidades más grandes, con más experiencia y asesoría profesional, y que los *sailagan* de comunidades más pequeñas se “alineen” sobre sus criterios.

En las asambleas, se debaten los problemas que aquejan a la Comarca en forma generalizada, como las amenazas por la minería, el establecimiento de una eventual base naval (propuesta por el Estado panameño), políticas generales de administración y otros asuntos como “conservación y demarcación de la reserva indígena; el fomento del comercio; la discusión, aprobación y solución de planes y problemas turísticos” (Prestán, 1991:132). La asamblea emite acuerdos que pasan a ser normas de acatamiento general para todas las comunidades. Extraordinariamente la asamblea se convoca cuando existen problemas apremiantes internos o externos, que no pueden esperar la próxima cita de una asamblea ordinaria. En los últimos tiempos, varias asambleas extraordinarias se han realizado debido a las tensiones existentes con el gobierno panameño en torno a la minería y a la propuesta de la base naval.

La sede en que se realizan las asambleas del Congreso se turna. Debido a la cantidad de participantes (más de 300 personas) por lo general se realiza en las comunidades más grandes que tienen la capacidad de albergar a todos. Suelen durar 3 a 4 días. Los costos de cada asamblea son compartidos por todas las comunidades, sin que medien fondos externos, de lo cual los kunas se sienten orgullosos, pues asegura el estatus autogestionario de su principal organismo administrativo-político.

El Congreso General Kuna también nombra comisiones especiales para ciertos problemas o asuntos. Algunas de estas comisiones son más permanentes y otras son *ad hoc*. Una de las comisiones que se ha vuelto permanente es la Comisión de Límites, la cual vigila las fronteras de Kuna Yala para prevenir las invasiones de colonos. Una comisión *ad hoc* en cambio es la que analiza el tema de la minería, aunque se está volviendo permanente debido a que el problema, por el momento, no se ha logrado cerrar en forma contundente. También se nombran estas comisiones cuando hay que preparar nuevas versiones de leyes o del estatuto de la Comarca. Las comisiones están fundamentalmente integradas por profesionales kunas, residan en las comunidades o en la ciudad. Estas comisiones preparan informes

que presentan en las asambleas del Congreso General Kuna, para que sean debatidos. La asamblea toma decisiones al respecto, y si es del caso, nombra una comisión *ad hoc* para la negociación y señala los órganos del Estado panameño para tal efecto. La mayoría toma la vía del Ministerio de Justicia y Gobierno, ya que alberga la Dirección de Política Indigenista (interlocutor oficial del Estado para los asuntos indígenas).

El Congreso General Kuna, está presidido por 3 dirigentes que son llamados en español *caciques* y en kuna *saila dummagan* (o en singular *saila dummad*, donde *dummad* significa “grande” en kuna). Ellos son los representantes oficiales de la Comarca ante el Estado panameño. Originalmente se planteó por la Ley 16 de 1953 que fueran seleccionados de tres comunidades particulares: Tubualá, Ustupu y Narganá. Sin embargo ahora se tiende más bien a escogerlos de tal forma a que cada uno represente un *corregimiento*, que es la unidad territorial más pequeña en Panamá. En Kuna Yala son 3 *corregimientos*, que dividen a la Comarca en tres sectores más o menos equitativos geográficamente. Los *saila dummagan* reciben sueldo del Estado panameño.

El Congreso General Kuna como órgano político, se acompaña del Congreso General de la Cultura Kuna, como “máximo organismo de expresión religiosa, de protección, de conservación y de divulgación del patrimonio histórico-cultural del Pueblo Kuna” (Reglamento Interno del Congreso General de la Cultura Kuna, art.1). Este Congreso de la Cultura, además de sus funciones religiosas y culturales, tiene la importante función de proponer a los *saila dummagan* ante el Congreso General Kuna, donde son elegidos. En principio el cargo de *saila dummagan* es vitalicio, pero ocurre que renuncien o se retiren, por problemas de salud y de vejez, por lo cual deben ser reemplazados.

El Congreso General de la Cultura Kuna está conformado en forma muy semejante al Congreso General Kuna, por los *sailagan* de todas las comunidades y los *saila dummagan*, pues ellos son, a la vez que dirigentes políticos, depositarios de las tradiciones religiosas y son quienes entonan los cánticos metafóricos en los Congresos locales en las comunidades. Se realizan, en principio, 3 asambleas del Congreso de la Cultura al año, aunque puede variar de acuerdo a las circunstancias. La importancia del Congreso General de la Cultura Kuna, a pesar de no abordar aspectos propiamente políticos, no debe subestimarse, pues tanto a nivel local como general, los cánticos religiosos reproducen y desarrollan los valores éticos de la cultura kuna, valores que contienen implícitamente toda la normativa sobre la relación de la sociedad con la naturaleza. En este sentido, Congreso General Kuna y Congreso General de la Cultura Kuna son totalmente complementarios y no puede pensarse el uno sin el otro cuando hablamos del Congreso como unidad administrativa de la Comarca. Por ello, el capítulo de “consideración final” de su reglamento, establece que “este Congreso no se ha reestructurado para dividir y restar fuerzas a nuestra nación. Este Congreso, por encima de todo, ha sentado sus sólidas bases junto al Congreso General Kuna (político administrativo) para defender y fortalecer nuestra identidad como miembros de una nación digna y civilizada desde mucho antes de la invasión”.

El Estado panameño reconoce su jurisdicción “en los asuntos concernientes a infracciones legales, exceptuando lo referente a la aplicación de Leyes Penales” (artículo 11, Ley 16), y fija la Carta Orgánica como medio de determinar su estructura y sus funciones. Esta Carta Orgánica fue redactada en 1945. Una nueva ley junto con su reglamento fueron elaborados recientemente (1993 y 1995). La nueva ley, reconoce como primer autoridad el Congreso General de la Cultura Kuna, y solo luego al Congreso General Kuna. Esto ya subraya la importancia que tiene para los kunas.

El Congreso General de la Cultura Kuna, en la nueva ley, tiene como una de sus funciones, además del fomento a la cultura en todos los sentidos, el “motivar el amor y el cultivo de la tierra en la Comarca”.

La importancia de lo religioso y su influencia en los asuntos políticos ha sido subrayada por James Howe, al mostrar cómo las incantaciones de los *sailagan*, simbólicamente plasman las preocupaciones cotidianas y brindan argumentos para definir criterios. Esto se realiza metafóricamente, aludiendo al *Pab Igala* (en kuna “el camino del Padre”), la historia sagrada y cosmología de los kunas. Howe (1986:67-68) analiza algunos ejemplos de cómo esto se produce. Refiere que en una asamblea general en 1981 convocada para revisar un borrador de una nueva ley que reemplazaría la Ley 16, la discusión sobre los derechos de los kunas al subsuelo (que pertenecen al Estado panameño según la legislación vigente), giró en torno a la discusión del concepto sagrado de la tierra, como encarnación de la Gran Madre. Se refirió en aquella ocasión que “explotar la mina es como abrirle el vientre a la madre de uno (la cesárea sintetiza en gran parte lo que los kunas detestan de la medicina occidental) o cometer incesto”.

Esta relación es igualmente mostrada por Ventocilla *et al* (1997:17) en un relato que recogieron del Cacique General Enrique Guerrero en 1992: “la Gran Madre tiene una fuerza que atrae y nos permite mantener el equilibrio. Los padres nos enseñan que el mundo tiene ocho capas espirituales donde se encuentran oro, plata, hierro y muchos otros minerales, que sirven de sostén a la Madre Tierra. Si dejáramos que se explote todo esto, los árboles se secarían y la producción mermaría. Por eso tenemos que cuidarlos y no maltratarlos. Nuestro cuerpo es igual. Tenemos también hierro y oro. Si alguna vez se te quiebra un brazo o un pie, jamás podrás moverlos como originalmente lo hacías. Por eso recuerda que tu cuerpo y la Madre Tierra son iguales. Son obra de *Bab Dummad*, el Gran Padre, a quien también llamamos “*Baba*”. Él y la Gran Madre, *Nan Dummad*, crearon las cosas”.

Los Congresos locales

La estructura del Congreso General Kuna y del Congreso General de la Cultura Kuna en realidad no son más que organismos inspirados de las estructuras tradicionales a nivel comunal.

Cada comunidad posee una estructura organizativa similar, el Congreso Local, llamada en kuna *onmaket* (en kuna “asamblea” o “reunión”), liderada por los *sailagan*. El *saila* es el dirigente tradicional, que es escogido por la comunidad por tiempo indefinido, por votación popular o por aclamación (Prestán, 1991 :115), en la Casa del Congreso. En ella se congregan hombres y mujeres con frecuencia, 3 o 4 veces por semana en algunas comunidades y en otras todos los días. Se celebra el Congreso, dice Prestán (*ibidem*), “para zanjar los conflictos sociales (como el robo, el adulterio, las querellas, etc.) ; escarmentar a los que infringen los reglamentos internos ; nombrar nuevos *sahilas*, *arkarmar* u otros dirigentes del pueblo ; organizar las actividades del rito de paso, como la fabricación de la chicha fermentada u otras fiestas patronales ; aprobar los proyectos del gobierno, como la construcción de un hospital, de escuelas, etc. , aconsejar al pueblo ; modificar los reglamentos internos ; escuchar los cantos religiosos ; nombrar delegados para asistir a los congresos generales , tradicionales o para realizar diligencias a las instituciones gubernamentales”.

Por lo general hay varios *sailagan*, usualmente 3 o 4, según el tamaño de la comunidad, organizados jerárquicamente, por número : primer *saila*, segundo *saila*, etc. El primer *saila* es el que cumple el rol de representación de la comunidad, y además tiene como principales funciones, “dirigir los temas políticos, económicos, sociales y culturales en la casa del congreso, presidir las ceremonias religiosas

como entonar los cánticos metafóricos-religiosos ; ordenar la celebración de las asambleas a fin de aconsejar al pueblo para que reine en él la paz y la armonía ; afrontar toda clase de problemas que se pudieran presentar como epidemias, robos, desavenencias, reyertas, etc.” (*ibid* :116). El *saila* se hace ayudar por el *arkar*, quien interpreta los cánticos metafóricos del *saila*, de tal manera que ligue los relatos míticos y eventos de la realidad, en forma de reflexión o apreciaciones sobre los acontecimientos cotidianos y consejos a la población.

El Congreso Local hace las veces de asamblea para discutir asuntos administrativo-políticos y para encontrarse y reencontrarse en torno a los elementos básicos de la cultura tradicional kuna. Generalmente el Congreso se inicia siempre por las referencias del *saila* al *Pab Igala*, la historia sagrada. De allí extrae el *saila* múltiples referencias, según lo que intenta puntualizar. El *arkar* se encarga de interpretar los cantos del *saila* que son alusiones metafóricas, verdaderas parábolas que no siempre son comprendidas directamente por los asistentes no especializados. Estas metáforas muchas veces aluden a situaciones de la vida real y de ellas se derivan luego discusiones generales sobre los problemas de la comunidad, discusiones en las que pueden participar los asistentes, por turno. Sin embargo, aunque discusiones sagradas y políticas pueden ocurrir en la misma tarde y noche, se suelen suceder en la agenda, dedicándose la primera parte a los asuntos sagrados y la segunda a los asuntos políticos. Howe es quien ha brindado la más extensa documentación etnográfica sobre el funcionamiento y desarrollo del Congreso Local. Menciona (1986 :31) que la parte dedicada a lo sagrado, en que el *saila* canta, congrega a hombres y mujeres, mientras que la parte política, que es más de conversación y discusión, por lo general es exclusivamente masculina. Como se ve, el Congreso Local condensa las funciones que a nivel macro se separan en los dos Congresos Generales.

Alrededor del Congreso existen otros personajes, como el *suaribed* (en kuna “dueño del bastón”), policía kuna que vela por el orden, y a veces un secretario, que toma nota de los eventos y acuerdos y que además traduce del kuna al español o vice versa cuando hace falta. En la opinión de Howe (*ibid* :11-13), el Congreso Local como se desarrolla actualmente es probablemente un sistema híbrido, que combina rasgos de la tradición organizativa y rasgos adaptados de los sistemas occidentales, como el *arkar*, que podría corresponder al concepto español de *alcalde*, y el *suaribed* o policía kuna.

En algunas comunidades esta lista se engrosa con dirigentes de trabajos comunales cuando las labores son complejas o cuando la población es muy grande. En las islas más grandes, como Ustupu, se suele diferenciar entre un “*saila* tradicional”, con las funciones ya indicadas, y un “*saila* administrativo” o *sapin dummad* (en kuna, “joven grande”). Este personaje es como un administrador que se encarga de los aspectos financieros y organizativos del pueblo, mientras que el *saila* tradicional se concentra en la dirección de las asambleas del Congreso Local.

Cada comunidad posee su propio reglamento interno, en el que se consignan las normas consuetudinarias que rigen la vida cotidiana, las penas que sancionan a quienes transgreden dichas normas, las obligaciones de los habitantes, y otros aspectos importantes. A pesar de ser estos reglamentos específicos para cada comunidad, la unidad de la cultura kuna asegura una gran cantidad de coincidencias en la forma en que son erigidas estas normas. En algunos casos se designan órganos comunales con la responsabilidad de elaborar y aplicar las normas, funciones legislativas y judiciales. Suelen ser comisiones que funcionan muy cercanamente a los *sailagan*. En el caso de Ustupu, se han consolidado como órganos diferenciados, uno que establece las normas, llamado *Koskun Kalu* (*kalu* es en kuna “lugar sagrado o espiritual”), y otro que las aplica, llamado *Puksu Kalu* (*puksu* en kuna es “lucero”), cada uno con su junta directiva.

Las comunidades, mediante las normas, disponen también de las entradas de fondos para financiar los gastos operativos del Congreso, como el kerosene de las lámparas, la papelería, las estampillas, la alimentación, etc. Igualmente se requieren ingresos cuando el *saila* debe viajar a la ciudad, y para acoger a visitantes importantes como cuando vienen *sailagan* de otras comunidades. Los ingresos se recaudan mediante impuestos (por ejemplo el impuesto por uso del aeropuerto local) o por multas a quienes infringen los reglamentos (por ejemplo el que no asiste a un trabajo comunal convocado por el Congreso debe pagar una indemnización). Los comercios locales, como pulperías, también proveen una suerte de “impuesto sobre la renta”. Hay múltiples circunstancias que requieren de pagos modestos (generalmente 25 o 50 centavos). En las comunidades más pobladas el manejo de fondos a veces requiere que se nombre un tesorero particular. En algunos casos los ingresos pueden ser considerables y son reinvertidos en obras de beneficio comunal, como la compra de una planta eléctrica para la comunidad.

Finalmente, un rasgo notable de las comunidades es la organización de grupos y cuadrillas para los trabajos comunales. Algunas comunidades, como Ustupu, poseen unos 30 comités específicos para diferentes actividades como la limpieza de las calles y plazas, el arreglo de estructuras, el relleno con cascajo de porciones de mar para ampliar la isla, etc. Generalmente las actividades de estos comités son reguladas por el Congreso, ya sea que tengan un reglamento propio, aprobado en esa instancia, ya sea que el Congreso convoque a un trabajo comunal específico. Los que no asisten cometen una infracción y son multados.

La gestión política del territorio por parte de los congresos

La gestión política es, evidentemente, una atribución de los Congresos Locales y del Congreso General Kuna. El Congreso Local regula asuntos específicos a la comunidad, mientras que el Congreso General regula asuntos de orden general. Pero los asuntos territoriales no son vistos como un capítulo específico de la administración que responda a una moda o a una preocupación reciente, sino son vistos como parte de la vida cotidiana. Como se analizó anteriormente, lo religioso y lo político se entrelazan en torno a la gestión del territorio y de sus recursos naturales, puesto que toca aspectos considerados sagrados, pues la naturaleza es obra de *Bab Dummad* y *Nan Dummad*.

La ideología conservacionista del kuna se plasma en su concepción religiosa del mundo. Por ejemplo, la forma en que los *sailagan* hablan de los árboles : “Los árboles no están por gusto. Sus raíces penetran la tierra hasta la sexta capa y también sobresalen en la superficie. Renuevan su savia tomando agua de los ríos a través de sus raíces y el agua circula por todas sus ramas y hojas. Los árboles tienen sus savias, sus resinas, ¿y quien crees que bebe esa savia ? : la Madre Tierra. Así se fortifica ella” (Ventocilla *et al*, 1997 :18).

La transmisión de esta ideología, mediante los cantos y las discusiones en los Congresos Locales, es indudablemente la forma más clara de gestión ambiental, en el sentido que se trata de infundir en los kunas el respeto por la naturaleza, una ética en cuanto a la relación del ser humano con su entorno.

Aparte de esa gestión de orden general, los Congresos Locales atienden los asuntos específicos que se generan cotidianamente, como la administración de las tierras que corresponden a la comunidad dentro de la Comarca. Allí deben vigilar que no se traslapen los intereses, o resuelven conflictos entre vecinos que pretenden una misma parcela. Por ejemplo, el reglamento de Ustupu prevé que la parcela que no se

limpia por 3 años pasa a ser nuevamente tierra común y otro puede pretenderla. Conflictos en este sentido se pueden presentar. También este reglamento regula los trabajos agrícolas para tratar de mantener la armonía entre los habitantes. Por ejemplo, para la quema del monte en un rastrojo, se prevé que el “quemante” avise a los dueños de parcelas limítrofes y además haga el anuncio público en la Casa del Congreso.

Sin embargo llama mucho la atención que el reglamento de Ustupu, que es muy sistematizado por ser la isla más poblada de Kuna Yala, no contenga ninguna disposición específica con respecto a asuntos como la corta de madera, la contaminación ambiental, la administración territorial de la porción de la Comarca que le corresponde a Ustupu. Es obvio que existe una costumbre muy interiorizada al respecto, y la respuesta a esta interrogante es que todo se fundamenta en la adecuada transmisión de la cultura y de sus normas implícitas. El reglamento de Ustupu contempla fundamentalmente asuntos de administración y orden que pueden considerarse como “modernos”, en el sentido de no ser de tradición cultural, sino que constituyen arreglos que deben de ponerse por escrito porque la mayoría de la gente no los lleva implícitos en su cultura. La interacción de los seres humanos con el ambiente y las enseñanzas transmitidas por el Congreso, especialmente, conforman un todo en que las actitudes individuales se enmarcan en la cultura general de los kunas.

Chapin (1993:137) explica este rasgo al decir que “los kunas aprenden sobre el mundo natural escuchando los cantos históricos en las asambleas, participando en ceremonias rituales de diversos tipos y analizando en contextos menos oficiales todas las formas del saber sobre el mundo espiritual y sus habitantes. Las bases filosóficas del sistema kuna provienen principalmente de los dirigentes comunitarios y de los especialistas en rituales ; la substancia del sistema está formada por la experiencia acumulada por los kunas durante toda una vida de relación con la naturaleza, en la selva, en los arrecifes costeros y en los manglares. En los viajes que los hombres, en particular, realizan diariamente a tierra firme para cultivar la tierra, pescar, cazar, conseguir materiales de construcción y leña y realizar otras tareas, adquieren un conocimiento profundo del medio, que a su vez constituye la base de las tradiciones orales. Los cantos describen lugares que existen en la selva y a lo largo de los estuarios costeros, describen el aspecto y el comportamiento de los animales, la germinación y el ciclo de crecimiento de las plantas, y muchos otro fenómenos naturales que no serían más que abstracciones si los oyentes no tuviesen experiencia como participantes en el mundo que los rodea”.

A nivel del Congreso General Kuna las cosas son un poco diferentes, pues no son únicamente asuntos de orden meramente cotidiano los que se analizan. Allí se habla de las amenazas a toda la Comarca y se toman acuerdos que son normas de planificación general. También se discute de los proyectos que son propuestos para mitigar impactos ambientales y se revisan las agendas de trabajo de las organizaciones no gubernamentales que guardan respeto por la autoridad tradicional.

El sonado proyecto PEMASKY (Proyecto de Estudio para el Manejo de Areas Silvestres de Kuna Yala), por ejemplo, en su momento no solo fue acordado por el Congreso General, sino que se podría decir que esta instancia, mucho antes de que se iniciara la propuesta formal, fue la que puntualizó los problemas, reflexionó sobre soluciones e inspiró los principios de acción que se plasmaron en los documentos que elaboró la Asociación de Empleados Kunas para conseguir el financiamiento.

Howe (1986 :68) explica cómo los principios religiosos y políticos se combinaron en una asamblea general en 1983 que fue convocada para conocer este caso. La discusión de la creación de un área protegida dentro de la Comarca, en el sector de Udirbi que estaba siendo invadido por colonos, fue

motivo para hacer una metáfora : la invasión, a pesar de ser en un solo sector de la Comarca, era semejante a la mordedura de una serpiente que envía veneno a todo el cuerpo desde la zona afectada. Se mencionó allí la necesidad de capacitación técnica para aprender a manejar un proyecto así, y se instó a buscarla afuera de la Comarca, no sin recordar cómo el héroe mítico *Tad Ipe* había aprendido de los espíritus-jefes de los animales el conocimiento esotérico para luego usarlo en su contra.

El funcionamiento de los congresos en otras regiones

Existen Congresos Generales en todas las Comarcas reconocidas por el Estado panameño, pero además en aquellas áreas territoriales que no han sido erigidas legalmente como tales, como es el caso de Wargandi y Takarkun Yala. En los casos de otras Comarcas o territorios kunas, existe una diferencia con respecto a Kuna Yala en el funcionamiento del Congreso General, por dos razones fundamentales : la población organizada es mucho menor y hay menor experiencia histórica por el hecho de no haber sido reconocido por el Estado (caso de las tierras kunas del Darién) o haberlo sido hace poco (Madungandi).

El Congreso General Kuna de Madungandi, fue reconocido junto con la creación de la Comarca con la Ley 24 de enero de 1996. El Congreso, por esta razón tiene poco tiempo de ser, oficialmente, el gobierno que representa a los kunas de la región de Bayano. Los otros Congresos esperan aún. En el caso de Wargandi, hace poco se aprobó el proyecto de ley que creó la Comarca y la comunidad está estrenando un Congreso General. En el caso de Takarkun Yala, no se ha elaborado aún el proyecto de ley, pues hace poco es que los kunas de allá tomaron la decisión de organizarse. Pero en todos los casos, por ser kunas, las comunidades siempre han funcionado con el modelo del Congreso Local, en una forma similar a Kuna Yala, con sus *sailagan*, *arkar*, *sualipet*, con sus Casas del Congreso en donde se discuten los asuntos políticos cotidianos y se entonan los cantos metafóricos sagrados.

Aún no se habla de un Congreso General de la Cultura¹⁴ ni en Madungandi, ni en Wargandi, probablemente porque se ha dado prioridad al establecimiento de un órgano administrativo-político que consolide la capacidad de negociación con el Estado. En cambio sí se habla de Congreso de la Cultura en Takarkun Yala, pero con la particularidad que su sede se ha fijado en territorio colombiano y sus asambleas rotan entre las comunidades de Arquía y Caimán. Esto obedece aparentemente a dos razones fundamentales : las comunidades kunas en Colombia conservan mejor la cultura tradicional y la zona de Paya y Púcuru en que residen los kunas en Panamá, presenta problemas serios de trasiego de drogas e incursiones de grupos armados de Colombia.

El artículo 2 de la Ley 24 que crea Madungandi presenta una particularidad importante que destacar, y es que reconoce la propiedad colectiva de las tierras de la Comarca. A pesar de que la Constitución panameña de 1972 señala en su artículo 123 la obligación del Estado de garantizar la propiedad colectiva en favor de los pueblos indígenas, hay que recordar que la Comarca de Kuna Yala fue reconocida en 1953, y por ello solo disponía el derecho de uso colectivo de los kunas, sin mencionar la propiedad (la nueva ley depositada en la Asamblea Nacional trata de enmendar esta situación). El estatus de propiedad colectiva de las tierras en Madungandi representa indudablemente un avance cualitativo de la legislación, particularidad que las autoridades de la Comarca destacan en las negociaciones que emprenden ahora con el Estado panameño.

¹⁴ En Kuna Yala hay un Congreso General de la Cultura Kuna (CGCK), que es un órgano creado para el fomento de la cultura y funciona paralelamente al Congreso General Kuna. El CGCK no es un órgano político.

La Ley 24 reconoce a un solo *cacique* en Madungandi, aunque los kunas señalan que hay 2, el principal y el segundo. No posee aún Madungandi una Carta Orgánica que establezca los mecanismos específicos y la regularidad de las asambleas generales, pero la comunidad está trabajando en ello.

En el caso de otras Comarcas no kunas, la Comarca Emberá-Wounaan o Emberá-Drua y la Comarca Ngöbe-Buglé, los mecanismos varían mucho con respecto a los aquí descritos. Esto se explica por el hecho de que no ha sido tradición de estos pueblos la organización de Congresos Locales como en las comunidades kunas, lo cual a su vez es producto del hecho de que su patrón de asentamiento es mucho más disperso. Estas poblaciones tienen poco tiempo de haber adoptado el modelo de los Congresos Generales y están en proceso de consolidación. Poseen además Congresos Regionales pues las Comarcas son grandes y, en el caso de la Comarca Emberá-Wounaan, separada en dos partes: Cémaco y Sambú. Los Congresos Generales tienden a organizarse allí cada 2 años debido a dificultades logísticas y financieras.

También hay que señalar que en otras Comarcas no kunas, los asuntos de política estatal panameña y la organización en Congreso se han mezclado ineludiblemente, posiblemente debido a que el Estado impuso una forma de organización paralela para elegir representantes (la Asamblea de Representantes)¹⁵ que terminó compitiendo con la organización propia. Algo similar ha pasado con las autoridades municipales.

¹⁵ Este órgano se creó durante el gobierno militar del General Torrijos, como una forma de promover la participación de todos los sectores del país y su integración como nación. Después del período militar, aunque aún se ombran los representantes, ya no ejercen una función de aquél tiempo.

Capítulo 4

Sostenibilidad del modelo de gestión administrativa y política de Kuna Yala

Enmarcada por la cordillera de San Blas, al sur, y por las aguas caribeñas al norte, los límites legales de Kuna Yala coinciden con los límites naturales de un ecosistema formado por un sistema de cuencas. El Congreso General Kuna controla el territorio suficiente para proteger completamente dichas cuencas: bosques, ríos y costa.

La Comarca de Madungandi, al igual que Kuna Yala, abarca una unidad ecológica: una gran cuenca sobre la vertiente Pacífico de la cordillera. El Congreso General de Madungandi administra un área de bosques diversos, ríos cristalinos, lagos, y un extenso sistema de humedales que recoge esas aguas. Sin embargo Madungandi, a diferencia de Kuna Yala, no abarca los hábitats de la parte costera de dicha cuenca, es decir el sector en que los ríos desembocan al mar, en el océano Pacífico.

La Comarca de Wargandi, y los territorios de Takarkun Yala, por otro lado, abarcan una serie de cuencas y bosques, dentro del sector más amplio de bosque tropical húmedo que aún queda en América Central, y en parte están dentro del ya constituido Parque Nacional Darién.

En términos generales, las Comarcas son de tamaño suficiente y de contexto geográfico adecuado para crear unidades políticas y ecológicas viables, aún sin el importante sector de la costa en la región Pacífico.

Las amenazas físicas a la biodiversidad en estas áreas no son diferentes de las que enfrentan otras zonas de bosque tropical, ríos y costas en otras regiones remotas del mundo: transformación del hábitat y sobreexplotación de recursos. En Kuna Yala las amenazas inmediatas a la biodiversidad incluyen las concesiones mineras, las invasiones de colonos, y las actividades mayores de desarrollo, especialmente la expansión de la industria hotelera. Otras amenazas incluyen el incremento de la extracción comercial de recursos marinos, la contaminación en las costas, y las presiones debidas al crecimiento demográfico.

En Madungandi, las amenazas más visibles son la extracción maderera, y la invasión por colonos que introducen la ganadería. En el Darién, la amenaza fundamental es la terminación de la carretera panamericana que uniría a Panamá y Colombia y provocaría un extraordinario incremento de colonos y de intereses de empresas extractivas, con fatales consecuencias para los hábitat y para todas las comunidades indígenas del oriente panameño. En los últimos meses, también, se han incrementado los asedios por parte de grupos militarizados desde Colombia, cuyas consecuencias no solo han sido el asesinato de líderes indígenas sino también la instauración de un clima de inseguridad y temor y la consecuente migración de ciertas familias indígenas.

Las atribuciones de los Congresos en cuanto a gestión político-territorial y las características de las unidades ecológicas que tienen a cargo, permiten pensar en un manejo eficiente que mitigue la mayor parte de las amenazas, con la excepción de las amenazas contra especies migratorias marinas, como la langosta, la tortuga y ciertos peces, que requiere de una cooperación en un área mucho mayor que la de la Comarca e incluso que la de un Estado. Lo mismo podría decirse de las aves migratorias que ahora utilizan el lago de Bayano como escala en su trayecto entre América del Norte y América del Sur.

En la tradición cultural de los kunas existen gran cantidad de principios y conocimientos que subrayan el respeto a la naturaleza y el uso racional de los recursos naturales. Toda la tradición religiosa, fundamentada en los cantos cosmogónicos del *Pab Igala* hace innumerables referencias al entorno y a su necesaria protección. La tierra no es solo para producir, sino que es parte del *ser* de los kunas. Existe en las tradiciones kunas un respeto por la Tierra y un empuje moral que insiste en que la humanidad debe cuidar el legado natural que se ha colocado sobre la tierra para su beneficio. Desde este punto de vista, la reproducción cultural marca una importante pauta para la gestión ambiental y debemos considerar la pérdida cultural como un factor que amenaza los mecanismos de conservación y uso sostenido de los recursos.

Se podría creer que la minería, el turismo sin control, la extracción maderera, los colonos, la explotación de los recursos marinos, son planteamientos que no se han generado desde la cultura kuna, sino que son formas de explotación foráneas o inducidas desde afuera. Fundamentalmente es cierto. Sin embargo hay que tener claro que no todo responde a amenazas exteriores. Para poder entender la interrelación actual de los kunas con su entorno ecológico, hay que tomar en cuenta el innegable avance de la economía mercantil en la vida cotidiana de los kunas, y además, el problema propiamente kuna del aumento de la población.

Dicen Ventocilla *et al* (1995:102): “No es una exageración decir que el indígena kuna se encuentra atrapado en el capitalismo. La penetración del mercantilismo no es reciente. Los kunas hicieron intercambios comerciales con traficantes y piratas europeos comenzando en el siglo XVII; pero los efectos de ese comercio nunca fueron tan marcados como en la actualidad. Por ejemplo, antes de la década de 1940, los kunas no compraban arroz, azúcar, ni pescados. Actualmente sí. La monetización de la vida alcanza a la mayoría de los kunas, cotidianamente. Hasta hace unos años, las canoas colombianas aceptaban el trueque de sus productos manufacturados -en un 100 por ciento- por cocos; actualmente no. El kuna tiene que pagar la mitad en coco y la mitad en efectivo; incluso las canoas llegan a no aceptar cocos. En una cadena formada por canoas, tiendas y consumidor, las tiendas aceptan cada vez menos los cocos. Se venden muchas cosas: troncos de mangle para leña, troncos de árboles para postes y vigas para vivienda, “piedras” (pedazos de corales) para el relleno de las islas, hojas de palmeras para techado, y bejucos para los amarres de la construcción”.

El colectivismo que se manifestaba en la adquisición de los materiales y la construcción de la vivienda, en Kuna Yala, está desapareciendo al ritmo en que se introduce la economía mercantil. Howe (1986:143-144) analiza cómo las relaciones de cooperación espontánea entre individuos y entre grupos familiares se han ido trastocando en relaciones entre individuo y comunidad solamente, comparables a las relaciones del Estado y del ciudadano.

Las langostas son sobre explotadas en la actualidad, no por el incremento en el consumo interno, sino porque las avionetas que llegan a Kuna Yala las compran para revenderlas en Panamá. Ya en el pasado “la pesca masiva del sábalo real o *mila* (*Megalops atlanticus*), casi acabó con la especie; cosa parecida sucedió con la tortuga Carey. En el pasado reciente los kunas llegaron a comprar iguanas a las embarcaciones colombianas. El venado corzo o *goe* (*Mazama americana*) dejó de ser ya hace mucho tiempo un animal tabú. Con el bosque podría pasar igual; ya está sucediendo entre los kunas de Madungandi y Wargandi de la vertiente del Pacífico: la necesidad de dinero los ha llevado a vender sus bosques” (Ventocilla *et al*, 1995:109). Los kunas han generado mercancías: desde su propia mano de obra que venden a empresas bananeras (en la región de Bocas del Toro), hasta algunos de sus recursos naturales. El dinero se ha vuelto esencial para satisfacer sus necesidades básicas dentro de una

racionalidad económica capitalista que sin ser tradicionalmente kuna, marca hoy, las más clara evidencia de la participación indígena en el sistema económico que engloba a toda Panamá.

Otra causa del incremento en la explotación de los recursos naturales en Kuna Yala que analizan Ventocilla *et al* (*ibid*: 111 y sgts) es el aumento demográfico. Las islas más pobladas han recurrido a hacer rellenos artificiales en el mar con coral y otros materiales para alojar a la gente. Esto también ha generado más demanda de palmeras y árboles para construir casas, obligando a los kunas a viajar mayores distancias en tierra firme para conseguirlos. Las viviendas se han tenido que hacer mucho más pequeñas y contiguas, mientras que en algunos sectores hay ausencia de tierras cercanas disponibles para la agricultura y se viaja a más de 5 km río arriba en tierra firme para hacer parcela. Desde Nusagandí, en la cordillera, se tiene una panorámica privilegiada: desde Punta Porvenir hasta Narganá. Se observan quemas y rastrojos a muchos kilómetros de la costa, áreas recientemente roturadas que evidencian las dificultades de encontrar nuevas tierras para cultivos cerca de la costa. El fenómeno de la sobrepoblación aparente ha generado una gran migración a las ciudades, especialmente Panamá y Colón, reduciendo parcialmente la presión sobre los recursos. Sin embargo es aún evidente la disminución del rendimiento de la pesca y -algo que resulta evidente- la acumulación de basura en las orillas de las islas.

Pero la migración no se ampara solo en el problema de la insatisfacción de necesidades básicas. Esconde también el problema de la insatisfacción de ciertas aspiraciones de un sector de estos kunas de la Comarca. La finca de 80 hectáreas de la cooperativa de *Sarmon Yala*, en el sector de tierras continentales que corresponde a la comunidad de Ogobsukun, produce en abundancia plátano, guineo, banano, yuca y otros productos, con el trabajo que realizan colectivamente -por turnos- los 160 miembros de la cooperativa. Es una de las más grandes fincas que existen en todo Kuna Yala. La producción, aún con la simpleza de la tecnología utilizada, es inmensa, pero el acarreo de los productos se debe hacer a hombro entre la finca y la costa, a 3 kilómetros de distancia, y de allí por mar hasta la isla, durante 45 minutos aproximadamente. Como lo reconocen los mismos cooperativistas -que se quejan de que sus hijos se están yendo a la ciudad-, la mayor parte de la producción se pierde, pues no tienen la capacidad de acarreo suficiente. Apartado lo que guardan para consumo propio, el excedente transportado es puesto a la venta en la isla. Los que permanecen en la isla, que es a la vez la más poblada de la Comarca, y no trabajan al campo, requieren de recursos para comprar, mientras que los que van al campo no logran colocar su producción y convertir el excedente en dinero. Como se ve, el problema es complejo: no se trata de una incapacidad para producir lo suficiente para sobrevivir. El sistema mercantil se ha convertido en una trampa y los que se van -según los mismo viejos reconocen-, es generalmente para estudiar o trabajar afuera, para así tratar de satisfacer necesidades diferentes a la mera sobrevivencia: estudios, formación profesional, buenos salarios para mantener un estilo de vida diferente al de la Comarca.

Se vayan o se queden, los jóvenes de Kuna Yala no responden ya solo a los parámetros de la tradicional socialización de la cultura kuna. Existe preocupación entre los viejos y entre algunos profesionales kunas que luchan por la perpetuación de la cultura: pocos jóvenes se muestran interesados hoy por ciertas tradiciones, como el conocimiento de las plantas medicinales del *inatulet* (terapeuta kuna) y de los cantos metafóricos-religiosos que entona el *saila* e interpreta el *arkar* [literalmente “costilla”, intérpretes o ayudantes del *saila*]. Algunos biólogos kunas se han dado a la tarea de empezar a sistematizar este conocimiento en forma escrita, por temor a que en un futuro cercano se pierda para siempre. Los conocimientos tradicionales sobre la naturaleza son parte evidente del éxito de los kunas en la gestión ambiental de la Comarca de Kuna Yala, y su pérdida alteraría indudablemente la

capacidad en la administración de los recursos naturales. El hecho se ilustra en una recomendación realizada por el Centro Científico Tropical al término de un inventario forestal realizado en el sector occidental de Kuna Yala, cuando el equipo investigador, integrado por costarricense y por kunas, sugería “desarrollar una campaña de concientización y capacitación en los jóvenes de las comunidades para que reconozcan los árboles que sus padres tanto valor le tienen” (CCT, 1995:72).

Si bien la gestión ambiental está, en buena medida, implícita en la cultura kuna y el mecanismo fundamental de control de los recursos supone simplemente las posibilidades de que la cultura se reproduzca en sus elementos vitales, también es cierto que en los últimos años el Congreso General Kuna ha manifestado preocupación porque esta dimensión no esté explícitamente normada. Esta preocupación se basa en la potencial injerencia exterior en la Comarca de compañías privadas y del mismo Estado, con diversos proyectos que anhelan la explotación de estos recursos. Se acompaña de la preocupación por la importancia que está tomando el mercantilismo y la actitud de miembros de la comunidad kuna de sobre explotar ciertos recursos naturales con fines lucrativos.

La Ley 16, que regula desde 1953 la Comarca de Kuna Yala, no dispuso nada en particular en cuanto a la propiedad de los kunas sobre los recursos naturales. Más bien preveía que el Estado panameño impulsaría proyectos como la construcción de diversas carreteras a la Comarca, la instalación de un astillero y de un hotel en el sector de El Porvenir, granjas avícolas, plantas hidroeléctricas y otras obras. La ley de 1953 refleja claramente la poca preocupación por el ambiente que caracterizó al Estado en aquellos tiempos. Desde entonces, el Congreso General Kuna logró desviar la atención sobre estas obras de infraestructura y fortalecerse políticamente. Pero el tipo de “desarrollo” que se quería antes realizar en la Comarca desde las esferas oficiales, si bien cambió los puntos específicos propuestos, no cambió verdaderamente su dirección, y hoy se presentan solicitudes mineras, industrias turísticas, y propuestas del mismo gobierno tocando las puertas de la Comarca, sin que haya claridad en cuanto a las potestades del Congreso más allá que solo la propiedad colectiva de la tierra.

Por esta razón la nueva ley elaborada por el Congreso General que fue depositada en 1995 en la Asamblea Nacional de Panamá, ha incluido todo un capítulo al respecto, el capítulo séptimo, que contiene siete artículos fundamentales (43 a 49). Se dispone que los recursos naturales y la biodiversidad de la Comarca son patrimonio de los kunas y están solo sujetos a aprovechamiento según prácticas tradicionales. Se reconoce también allí la obligación del Congreso General de velar por la conservación y el uso racional de los recursos naturales renovables, incluyendo los de tierra firme y los del mar. También se dispone el establecimiento de vedas para la cacería y captura de animales vulnerables, y restricciones a métodos extractivos a gran escala. Se otorga facultad al Congreso para declarar, dentro de la Comarca, áreas y ecosistemas protegidos. También se obliga a la presentación de estudios de impacto ambiental para proyectos extractivos. Se prohíbe el ejercicio individual o colectivo de la minería sin permiso del Congreso, sea privado o del Estado.

Como lo mencionan Ventocilla *et al* (1995 :117-118), “se trata de recuperar para las comunidades kunas responsabilidades que el Estado ha considerado como suyas, pero que rara vez ha ejercido, al menos en Kuna Yala. Nos encontramos nuevamente ante el tema de la territorialidad y la legalidad”. Un intelectual kuna también opina al respecto que “todas estas facultades, de ser aprobadas por la Asamblea Legislativa, darían a los Kunas una autoridad nunca antes otorgada por el Estado a un grupo indígena en materia de recursos naturales. El objetivo es establecer una política de control, manejo y uso de los recursos naturales de la región, con la menor intervención posible de otras instancias del

Estado. Esto es compatible con la historia y el espíritu Kuna en defensa de su territorio.” (González, 1996 :17).

Indudablemente existen contradicciones notables en la política del Estado panameño con respecto al ambiente, característica que comparte con todos los Estados de la región centroamericana que, a la vez que haber desarrollado una conciencia ambiental notable, también perfilan la explotación de recursos naturales como eventual mecanismo para vencer el subdesarrollo. Las políticas con respecto a la minería lo demuestran claramente : las formas de explotación rentables y posibles en la región son las minas llamadas “a cielo abierto”, que suponen consecuentemente la devastación más absoluta de los recursos para poder llegar a los yacimientos minerales. Ni siquiera es el Estado el que propone explotar estos recursos, sino empresas mineras transnacionales, la mayoría de origen canadiense.

Estas circunstancias, aliadas al hecho de que en Panamá la institución rectora de la gestión ambiental, ANAM (autoridad Nacional del Ambiente), se considera débil, hace dudar a los indígenas de la buena fe del Estado y sus instituciones, y la tendencia ha sido a la confrontación o a guardar marcadas distancias. Los kunas son críticos de la política de gestión ambiental del Estado cuando señalan que “hasta el momento, no existe en la República de Panamá una política formal que define precisamente los objetivos nacionales para la conservación” (AEK,1995 :6).

Las principales quejas que se escuchan, tanto de indígenas como de profesionales (biólogos especialmente) no indígenas con respecto a esta situación en territorios kunas son las siguientes :

- ? El mismo Congreso General Kuna desea establecer líneas de cooperación con instituciones como ANAM y la Dirección General de Recursos Marinos (DIGEREMA), para lograr controlar la sobre explotación de la langosta. Esto debido a que parte de los controles deben hacerse fuera de la Comarca : control en aeropuertos donde aterrizan las avionetas que vienen de Kuna Yala, que son las que compran la langosta ; coordinación con instancias regionales centroamericanas ya que la langosta, como otras especies marinas, es migratoria y se debe regular su explotación más allá de Panamá. Sin embargo el área de pesquería sufre de un casi total abandono por parte del Estado. Técnicos de DIGEREMA reconocen la necesidad de descentralizar la toma de decisiones sobre la explotación de estos recursos, con acompañamiento técnico de instituciones estatales, pero no parece ser una prioridad.
- ? Los kunas de Madungandi manifiestan estar totalmente decepcionados de la respuesta oficial a ciertas peticiones de la Comarca, en aras a lograr capacitación agropecuaria y agroforestal para el manejo de sus proyectos productivos y extractivos. Ello a pesar de haberse mostrado dispuestos, e incluso de haber tenido interés en establecer convenios con instituciones estatales. Lo observable ha sido que estas no parece darle importancia. Cansados de estas decepciones, los kunas miran más que antes hacia agencias externas, las cuales se interesan más que el Estado en sus problemas.
- ? Otro punto de insatisfacción lo constituye la atención casi irresponsable al problema de la invasión por parte de colonos en Madungandi, los cuales siguen afluyendo por la carretera al Darién y se aprovechan de la situación de necesidad de muchos indígenas para inducirlos a alquilar sus tierras. Los kunas se han enfrentado a tiros ya en varias ocasiones con colonos que intentan introducirse, en especial en la región de Uacuco, a vista y paciencia de las autoridades públicas.
- ? Con otras instituciones relacionadas con la administración de recursos naturales, como el IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación), en el pasado (se ha privatizado) y las empresas privadas que lo hacen hoy, las posiciones más bien han sido duras en Madungandi, pues el Congreso

General dice contribuir con la generación de las aguas del lago que alimenta la represa Ascanio Villalaz, conservando sus bosques en la cuenca, y pide indemnizaciones a cambio. No hay que olvidar que la creación del lago inundó las mejores tierras de los kunas y los ha sumido en una situación económica difícil que solo parcialmente han logrado superar, después de 25 años.

? Evidentemente las tensiones se dan también con los kunas de Wargandi y Takarkun Yala por colonización o por el hecho de no ser reconocidas sus tierras. En el caso de Wargandi, se tienen ya muchos años de esperar y sufrir problemas parecidos a los de Madungandi por la introducción de colonos y madereros, y la comunidad se siente impotente para defender sus tierras. En el caso de Takarkun Yala, el conflicto con el Estado se plantea a futuro, pues los kunas prevén que el estatus de Parque Nacional de sus tierras significará limitaciones muy fuertes al uso tradicional que hacen de los bosques.

Tensiones internas y gestión político-territorial

Una serie de factores, hoy en día, más allá de perjudicar solo las relaciones de la Comarca de Kuna Yala con el Estado, está afectando la armonía entre los kunas mismos. Algunos de los problemas se han generado a partir de acciones o propuestas del Estado (como la construcción de una base naval en la región de Puerto Escocés, el rol del Estado en la educación o la injerencia de los asuntos político-partidistas en la vida de los kunas, el uso de territorio kuna para la instalación de cables para las telecomunicaciones, etc) y otros por la empresa privada con interés de afincarse en Kuna Yala (como la industria turística o minera).

El Estado es acusado de tratar de aculturar a los kunas al no atender sus obligaciones constitucionales con respecto a una educación bilingüe pluricultural. Existió un departamento de educación bilingüe en el Ministerio de Educación, pero fue cerrado por falta de interés. Mientras tanto, a pesar de que el 90% de los 289 educadores que había en 1990 son kunas, los 6.445 estudiantes de las 53 escuelas que hay en Kuna Yala (AEK :1990 :16), fundamentalmente son socializados con los parámetros de una educación panameña de carácter nacionalizante. Los viejos en las comunidades achacan la culpa de la pérdida cultural a la influencia de la escuela. Las autoridades del Congreso General Kuna manifiestan también su descontento por el hecho de que el gremio de maestros se muestra poco receptivo y no coordina su trabajo. El conflicto es aquí de carácter más generacional. La escuela tiene más de 50 años de haberse instaurado sistemáticamente en Kuna Yala. Varias generaciones han pasado por las aulas, produciendo un cambio de mentalidad y expectativas para continuar los estudios, buscar la ciudad para la preparación profesional y mejores oportunidades laborales. El Congreso reconoce que este problema ha sido poco atendido y que requiere de una solución integral.

La política constituye otro factor de divisionismo que se relaciona con la injerencia estatal. La Constitución de Panamá de 1972 llevó a la división de la Comarca de Kuna Yala en dos circuitos electorales, con el fin de que cada uno eligiera a un legislador. La misma Constitución dividió a Kuna Yala en tres *corregimientos*, los cuales escogen por votación popular a tres representantes ante la Asamblea Nacional de Representantes, institución con funciones parecidas, aunque menores, a la Asamblea Legislativa, pero que ha perdido operatividad desde entonces. Esta situación, evidentemente, induce actividades proselitistas en la Comarca y algunos piensan que resta autoridad a los *saila dummagan* o *caciques*, pues los legisladores, en particular, responden más a las líneas de los partidos que a las autoridades de Kuna Yala. Pero el proselitismo también afecta a las oficinas regionalizadas de instituciones del Estado, según se dice, pues se favorece la contratación de kunas que sigan las del partido “de turno” en el poder.

Estas quejas se escuchan igualmente desde otros territorios indígenas. Por ejemplo han habido denuncias de que el partido que domina la escena política panameña, el PRD (Partido Revolucionario Democrático), manipula o trata de manipular las asambleas de los Congresos Regionales y Generales Ngobe-Buglé y Emberá-Wounaan (ver por ejemplo *Drii*, n °49-50, 1996). En la región de Bayano, Wali (1995 :148) analiza también cómo dirigentes locales no indígenas del PRD, se favorecieron de las debilidades de organización locales antes de la creación de la Comarca.

La empresa turística ha representado otro factor de distensión de la unidad de los kunas. Han habido ya varias experiencias fracasadas en Kuna Yala, en que empresarios tratan de penetrar negociando con personas y saltándose la autoridad del Congreso General Kuna. “El turismo ha entrado por debajo de la mesa”, dicen funcionarios de esta entidad. Este fue el caso hasta hace pocos años en una isla pequeña y desabitada, Iskardup, cercana a la comunidad de Ukupseni, donde una empresa llamada *Jungle Adventures* invirtió \$ 300.000 en construcción de infraestructura hotelera con la venia de un kuna dueño de la tierra. Debido a los enfrentamientos entre el dueño kuna, la comunidad de Ukubseni, autoridades del Congreso General Kuna y la empresa, el hotel se ha abierto y cerrado continuamente y la situación no está clara por el momento. La comunidad, según el mismo reportaje, percibía entre 400 y 800 dólares mensuales solo por concepto de impuesto de aeropuerto, y mucho más por la venta de langosta y víveres al hotel. Al Congreso General Kuna le ha costado retomar el pulso de esta actividad y encomendar a la Fundación Dobbo Yala (que es indígena y dirigida por un kuna) su manejo.

Las relaciones de poder en las comunidades y en la Comarca

La unidad en torno a la Comarca Kuna Yala, a pesar de diferencias iniciales, ha sido notable a lo largo de la historia. Esto explica el éxito de los kunas en las negociaciones por la autonomía. Cabe por ello interesarse en la situación presente, tratando de comprender si esa fuerza sigue intacta y cómo actúa. Esta pregunta se refiere a comprender cómo se da la relación entre individuos, Congresos Locales y Congreso General, especialmente los casos en que se presentan eventuales intereses divergentes.

La relación entre individuo y Congreso Local es regulada por los reglamentos de cada comunidad. En cada una de ellas están los *sualipet*, policías kunas, que están adscritos a la autoridad del Congreso local. En este sentido la relación se rige por un código propio a cada comunidad, pero sigue un patrón bastante clásico : existe una legislación interna de corte penal, con figuras definidas como delitos con sus respectivas sanciones. Cuando un individuo incumple, se considera que está infringiendo la norma y se le aplica la sanción, que casi siempre consiste en una multa en dinero, exilio o bien en un trabajo forzado.

El reglamento de la comunidad de Ustupu, por ejemplo, dispone en su artículo 106 la prohibición que se venda licor en casas particulares, y prevé una multa de 50 dólares a quien la infrinja. El artículo 89 prevé como pena por tratar de seducir a una menor de edad el exilio de tres meses a otra comunidad. El artículo 141 regula las penas por provocar escándalo público : 3 tanques de cascajo por pelear con insultos, 10 tanques por 4 días por pelear con los puños, 25 tanques por pelear con palabras obscenas, 20 tanques por 4 días por ofender por escrito o verbalmente a los progenitores, 25 tanques por una semana por calumniar. Los tanques de cascajo se tienen que ir a buscar en cayuco a tierra firme y representan una tarea considerable. Algunos delitos como la borrachera (artículo 110) prevén la posibilidad de cárcel, pero es en extremo raro que se de. En el caso de delitos muy graves, como crimen

o narcotráfico, se prefiere dejar al delincuente en manos de las autoridades panameñas para que sean procesados de acuerdo a la legislación penal nacional.

El reglamento interno de la comunidad de Digir, Tigir o Tigre, da también cuenta de esta fascinación, casi obsesiva, de los kunas por las normas, pues consta de 609 artículos. Llama la atención que en su portada se enfatice “República de Panamá”, que se use el nombre español de la comunidad en el título y que todo el reglamento se escriba en español, aunque puede estar ligado a la voluntad de que las autoridades judiciales panameñas respeten lo normado por la comunidad.

La forma general en que se procesa a una persona que ha infringido el reglamento es llevándolo a la Casa del Congreso, donde públicamente debe justificarse y dar detalles abundantes de lo que ocurrió. Todas las personas presentes pueden intervenir. Luego las autoridades fijan la pena. En algunas comunidades, como Ustupu, existe un órgano específico que aplica el reglamento, el *Puksu Kalu*. En términos generales, la advertencia o la amonestación verbal previene las infracciones. Además, no todo lo que está normado trasciende al reglamento escrito. El Congreso y la discusión pública son los verdaderos medios de control, es decir la sanción moral del pueblo, pues la persona que no acata las llamadas de atención son señaladas por los demás.

Los individuos, a su vez, son quienes ejercen, colectivamente, control sobre las autoridades. La palabra en el Congreso puede ser tomada por cualquier persona para evocar situaciones que le desagradan, sin que haya represión por ello. Ha ocurrido que los *sailagan* sean destituidos por aclamación popular, de la misma forma que fueron designados.

No se da usualmente un control del mismo tipo entre individuo y Congreso General, ya que se supone que el Congreso Local es el que tiene jurisdicción en la comunidad. Pero cuando los hechos de un individuo trascienden el nivel local, cuando implican un problema más allá de la comunidad, el Congreso General puede interpelarlo o interpelar a las autoridades de la comunidad por no poner orden. Esto se ha dado, por ejemplo, en el caso la industria turística antes expuesto, pues las empresas han entrado usualmente a partir de una relación personal con algún kuna, pero los efectos desprestigian a toda la Comarca.

El Congreso Local también puede ser interpelado por el Congreso General. Se cita el caso de las autoridades de cierta comunidad que aceptaron donativos de una empresa minera para realizar seminarios y pruebas, sin la debida autorización del Congreso General. No hay aquí un reglamento que fije penas para los “infractores”, pero la sanción moral es muy fuerte.

En el sentido contrario, la relación se parece a la de los individuos que exigen cuentas a sus *sailagan* locales. Los *sailagan* están presentes en los Congresos Generales y pueden tomar la palabra y criticar a los *saila dummagan* o *caciques*. Si el criterio es compartido, estos pueden ser depuestos por el Congreso General de la Cultura Kuna, donde participan igualmente los *sailagan* locales. El artículo 20 de la nueva ley de Kuna Yala, dispone que los *sailagan* (*saila dummagan*) deben acatar las resoluciones del Congreso General y no pueden actuar unilateralmente sin previa consulta a este órgano. Su actuación está por lo tanto bien enmarcada y su poder es limitado para prevenir el abuso.

En los conflictos que pueden surgir entre comunidades o entre Congresos Locales, interviene el Congreso General cuando la situación se considera seria, pero usualmente esos conflictos no

trascienden el nivel local. Un caso que se cita como ejemplo de los que llegan al Congreso General es cuando hay desacuerdo con respecto al territorio asignado en tierra firme a comunidades vecinas.

Las relaciones entre individuos, Congresos Locales y Congresos Generales en Madungandi, sigue en general el mismo patrón que en Kuna Yala, aunque presenta también particularidades. El Congreso General, aquí, está en proceso de consolidarse, por lo que aún no ejerce plenamente controles. Además, la población de Madungandi es mucho más reducida que la de Kuna Yala. En Wargandi y Takarkun Yala sucede algo parecido.

Crisis de valores y amenazas sobre la estructura política tradicional

Han existido, en el último siglo, muy diversas ocasiones en que los kunas de Kuna Yala han formado bandos y confederaciones de comunidades con ideas diferentes. Un ejemplo bien documentado por Herrera (1984) y por otros historiadores, es el de las diferencias entre líderes de la Comarca por cuál nacionalidad aceptar después de 1903 cuando Panamá se separó de Colombia. También surgieron diferencias en la revolución de 1925, pues no todas las comunidades acudieron al llamado de los líderes que protagonizaron la rebelión. Estas diferencias históricas aún se perciben en algunos sectores. Por ejemplo, Ustupu y Ogobsukun son dos comunidades contiguas, sobre una misma isla, que guardan importantes diferencias, al punto que la primera celebra con estruendo el aniversario de la *Revolución Tule*, mientras que la otra no. La primera se reconoció parte de Panamá desde muy temprano, la segunda, aún hoy, iza la bandera de Colombia en ciertas fechas. A pesar de estar en una sola isla, cada comunidad tiene su propia Casa del Congreso, sus propias autoridades, su propio aeropuerto, su propio acueducto, y no se hacen trabajos comunales en forma compartida. Cada comunidad tiene su propio reglamento también. Uno puede sin embargo transitar entre las casas de Ustupu y pasar la frontera hacia la otra comunidad sin darse cuenta, pues más allá de las diferencias, existe una sola cultura y un solo sentimiento.

Otro tipo de cuentas son las que se establecen desde el Congreso General hacia organizaciones no gubernamentales kunas. El Congreso General Kuna, por ejemplo, exige revisar los planes de trabajo de organizaciones extra-Comarcales que aspiran a trabajar en Kuna Yala a nivel local o general. Por lo general estas organizaciones están basadas en la ciudad de Panamá. Sus respectivos planes de trabajo y propuestas son revisadas en asamblea por el Congreso General Kuna para aprobarlos, improbarlos o pedir modificaciones. ONG como la Fundación Dobbo Yala, que es kuna, responden a este patrón.

Es usual que miembros de estas organizaciones, por ser profesionales kunas, asesoren a autoridades locales o generales kunas y por lo tanto asistan con voz pero sin voto en las asambleas del Congreso General, por lo que existe una gran coordinación. Eso no les da derecho, sin embargo, a interpelar a los *saila dummagan* o *caciques*. Es indudable que también existen unos pocos casos de organizaciones kunas que se resisten a coordinar con el Congreso General Kuna, lo cual crea tensiones.

Es notable que una gran cantidad de estos profesionales tengan una visión bastante pesimista de los problemas de los kunas y de las posibilidades de resolverlos. Sienten, en efecto, que la estructura organizativa de los kunas se está desmoronando por el hecho que un sector ya importante numéricamente de la juventud irrespeta las costumbres y se pronuncia –como lo hizo la facción “modernista” en los años 20 en Kuna Yala- por una rápida aculturación.

Un destacado sociólogo kuna opina que la estructura del Congreso General está en declive, como también la autonomía real de Kuna Yala y la autoridad de los caciques. Para él, el sistema habrá logrado funcionar y ser coherente el tiempo que hayan durado los líderes que gestaron la autonomía moderna de Kuna Yala. Pero estos líderes han ido falleciendo irremediablemente y los relevos constituyen una generación que no tiene la misma mística y la autonomía se ha ido acantonando solo en un discurso folklórico, relacionado con la cultura y alejado de los verdaderos problemas como los de la escolaridad, la estructura política, la realidad económica.

Las necesidades económicas, combinadas con la fractura del sistema político cuyos mandamientos no necesariamente se acatan, explican también el desmoronamiento del Congreso General como autoridad y gobierno. Así se ha manifestado ante problemas como el de las empresas mineras, que trataron de operar concesiones otorgadas por el Estado en Kuna Yala. Mientras la jefatura se pronunció clara y contundentemente en contra de estas iniciativas, algunas comunidades negociaron por cuenta propia con las empresas. Aunque finalmente se impuso el criterio del Congreso General, se percibió claramente un conato de desobediencia en distintas partes.

Una de las hipótesis construidas por este intelectual kuna para explicar esas rupturas se refiere a la educación: la conquista de la autonomía territorial, que era lo más deseado por los kunas, se da en los años 20, pero en realidad se le otorgó poca atención al funcionamiento autónomo de otros aspectos, en especial la educación: las escuelas hacen rápidamente su aparición y han completado ya la aculturación de varias generaciones de kunas. La educación formal, concebida desde la ciudad capital, ha transformado la visión de mundo de las generaciones jóvenes.

Esta transformación, acuñada aún con más fuerza con la penetración del turismo, se observa en el hecho de que los dirigentes piensen que para realizar cualquier cosa hay que pagar. Lo que se ha desarrollado, entonces, es una mercantilización de la política.

Para un historiador kuna, que es estudiante de posgrado en antropología actualmente, los problemas de Kuna Yala tienen relación, especialmente, con luchas por el poder y con cierta incapacidad de planificación de la dirigencia, en un mundo que exige cada día mayor eficiencia y visión a largo plazo. El Congreso General, según él, no planifica ni a mediano ni a largo plazo, sino que vive día con día, pronunciándose sobre los problemas cuando se presentan y no previniéndolos. También este defecto impide que se articulen soluciones para problemas que no se pueden resolver en el corto plazo.

Esta opinión es compartida por un científico social que trabaja permanentemente como técnico del Congreso General de Kuna Yala. Opina que, ante los tiempos que vivimos, el Congreso debe reestructurarse completamente y acoger un fuerte componente de planificación estratégica para elaborar planes quinquenales que le den un rumbo a las acciones de los caciques. En su opinión “debe de haber un cambio drástico o el sistema se va a morir, va a colapsar”. Se ha creído que la existencia de un importante contingente de profesionales kunas representa una ventaja apreciable para el Congreso General de Kuna Yala, pero en realidad no es así, pues cada profesional jala para su lado y reina un clima de mucho egoísmo y de improvisación constante. Ni siquiera la existencia de IDIKY –que se creó casualmente para planificar y ejecutar proyectos de desarrollo indígenas- constituye algo favorable, pues los directivos son nombrados por el Congreso de manera arbitraria e incoherente.

A esto se agrega el problema de la interferencia de ciertas organizaciones no gubernamentales que no coordinan eficientemente con el Congreso General. En los años 90, surgieron un sinnúmero de estas

organizaciones, amparadas a la propaganda pro-indígena en el ámbito internacional. Se canalizó mucho dinero y eso “alborotó” a las organizaciones y fomentó su independencia. Luego la moda ha empezado a pasar y los recursos tomaron otros rumbos, con lo cual muchas de las organizaciones creadas, después de haber puesto en jaque al Congreso General, se desmoronaron estrepitosamente.

Manifiesta este intelectual, con una gran pesadez y negatividad que “el Congreso General Kuna no va a desaparecer, pero ya no hay la misma autoridad, los dirigentes no son los mismos, el sistema está en decadencia. La cultura kuna está en decadencia debido al impacto de la educación occidental y debido al impacto económico. Los sailas ya no saben bien los cantos, escogen de saila a cualquiera”. En su opinión, hay contradicciones severas: por un lado los viejos no son líderes aptos porque no tienen visión y tienden a resolver en asuntos específicos y no en los problemas graves de la Comarca; por otro lado, los jóvenes han perdido arraigo cultural, sentido de la tradición. Solamente parece existir coherencia, en el seno del Congreso General Kuna, cuando se presentan problemas ligados a la territorialidad, como la invasión de tierras por colonos o bien las intenciones de foráneos de meter proyectos turísticos en Kuna Yala.

Un historiador y antropólogo estudioso del movimiento kuna, coincide con estos juicios, señalando además que los líderes actuales están lejos de poseer el carisma de los que gestaron la autonomía política y territorial de Kuna Yala. Más bien, en su opinión, los líderes actuales se caracterizan por un tremendo egocentrismo. Están totalmente involucrados en la política partidista nacional y en luchas de poder por los puestos de representación. Dice: “todo esto distrae las energías de los dirigentes que no generan propuestas para el desarrollo, para combatir la pobreza extrema que es la condición de la gran mayoría de la población”. Opina también que posiblemente la figura de la *comarca* está agotada, y que debería iniciarse un proceso para definir nuevas estructuras que respondan mejor a los retos actuales.

Sin embargo no todas las opiniones son tan pesimistas. Para otro sociólogo kuna, con amplia experiencia en negociación y manejo de proyectos de desarrollo, la crisis no es tan grave pues se explica fundamentalmente como un reacomodo de las estructuras políticas a los tiempos actuales, en los que –efectivamente– ha habido muchos cambios que se deben analizar y controlar.

Capítulo 5

Factores que afectan y han afectado la movilización de los kunas

Factores históricos en la movimización de los kunas

Formas de organización y autonomía cultural originaria

Es indudable que la existencia, entre los kunas, de una cierta estructura organizativa, aunque fuera comunal, ha representado históricamente una ventaja frente a otros pueblos con sistemas más laxos. La institución del Congreso, como asamblea permanente, cotidiana, en la que se discuten todos los aspectos de la comunidad, explica la cohesión cultural y la firmeza de su visión de mundo a través del tiempo.

La organización del Congreso General Kuna se hizo sobre el modelo del Congreso Local y funcionó bastante bien por un tiempo bastante largo. Sin embargo, como lo han dicho algunos de los intelectuales kunas entrevistados, la institución del Congreso está en crisis y los kunas, hoy en día, asisten de cierto modo a su decadencia.

El sentido de territorialidad y la “conciencia étnica”

La conciencia de una territorialidad ha sido, a lo largo de la historia, uno de los factores más movilizadores para los kunas. Hay que recordar que son las aspiraciones a ejercer una real autonomía (es decir un gobierno sobre un territorio propio) las que movilizaron a los kunas a principios del siglo XX. Pero también es esta causa la que los siguió movilizando en la reivindicación de una forma propia de gobierno, la fijación de límites, la delimitación de áreas protegidas, el rechazo a los megaproyectos del Estado que suponían usurpación del territorio, etc. Los kunas son muy “territorialistas”.

Sin embargo es preciso señalar que ese sentimiento está cambiando en las jóvenes generaciones. Para los viejos, el territorio era sinónimo de bosques cargados de recursos útiles, de agua, de tierra para cultivar sus productos. Pero los jóvenes no se sienten satisfechos con un futuro como pequeños agricultores y aspiran a trabajos remunerados y a gozar de bienes comerciales que la naturaleza no puede proveer. En este sentido, el territorio tiene para ellos un significado distinto, ya no es visto como lo que da sustento y la posibilidad de autodeterminación.

El sentido de resistencia

Los kunas han tenido, en el pasado, un gran sentido de la resistencia y es lo que explica que no se dejaran vencer y lucharan por su autonomía. Este sentido de resistencia, como se mencionó en otra sección, se alimenta de la tradición oral que narra historias de opresores que sus ancestros derrotaron para gozar de libertad. Es esta misma historia la que animó a los kunas a la rebelión de 1925.

El mismo sentido de resistencia y la tradición oral se vinculan, históricamente, con la habilidad de los kunas para establecer alianzas políticas en defensa de sus intereses. Así, los kunas se la ingeniaron para forzar la intervención norteamericana en la resolución de sus conflictos.

La pregunta que nos hacemos aquí es si este sentido de la resistencia no se estará desgastando también por el hecho de que aquellos relatos orales hoy en día se cuentan menos, compiten con tiempo escolar (tiempo lectivo y tiempo de estudio).

Las circunstancias históricas particulares

No cabe la menor duda de que, en el surgimiento de la movilización kuna, se combinaron de forma azarosa, ciertos elementos claves, como la presencia de Richard Marsh en un momento decisivo, lo cual fomentó la intervención norteamericana, sin la cual la historia de la rebelión kuan hubiera podido haber sido otra. Dice Howe (1998:292) al respecto que los kunas rebeldes fueron afortunados en este asunto, y su éxito dependió tanto de la suerte como de su tenacidad, coraje y capacidad organizativa. La revolución se hubiera dado también sin Marsh, pero tal vez no se hubiese logrado atraer tanta atención por parte del ejército norteamericano ni la simpatía del ministro destacado en la Zona del Canal. Agrega que hay también que reconocer que en el gobierno panameño se encontraron personas capaces de reconocer los errores y adquirir compromisos para cambiar la situación.

En este sentido también, las circunstancias históricas geopolíticas constituyen un factor que explica el éxito de los kunas en el establecimiento de su autonomía. La situación histórica de la Zona del Canal con la presencia militar norteamericana, la burla implícita a la soberanía colombiana y panameña, son circunstancias que los kunas aprovecharon a su conveniencia. Es en este sentido que hemos afirmado que no desarrollaron lealtades nacionalistas, pero sí una visión de oportunidades y “oportunistas” en función de sus metas. Si para los kunas “el fin explicó los medios”, es solo porque así lo fue también para los demás actores del conflicto y de la controversia. Panamá intentó imponer su soberanía a la fuerza sin tomar en consideración los derechos de los kunas. Por su parte, los Estados Unidos ciertamente ganaban con el fortalecimiento de los kunas debilitando la soberanía panameña o, por lo menos, impidiendo su consolidación.

Las respuestas actuales de Kuna Yala

Las respuestas adaptativas en la gestión político-territorial de Kuna Yala, aunque inspiradas por los principios de la cultura kuna, representan soluciones muchas veces nuevas, formas de combinar la tradición con la modernidad. Sin duda alguna es en el enfrentamiento con condiciones nuevas que se puede comprender la capacidad de los kunas a sobrevivir culturalmente. Kuna Yala ha dejado de ser una región aislada: a los 30 aeropuertos de las islas llegan avionetas casi todos los días; la carretera lleva eventualmente a Cartí y el desvío queda relativamente cerca de ciudad Panamá sobre la carretera al Darién (cada año en mejores condiciones). Barcos de turistas se asoman varias veces por semana en el Golfo de Mandinga y sus pasajeros recorren las islas cercanas y compran las *molos* tradicionales que bordan las mujeres. Los barcos de comercio también llegan desde Colón, a diario, vendiendo productos de primera necesidad y comprando los de los kunas. De Colombia todavía ingresan los botes para comprar cocos o cambiarlos por cosas. Además está el efecto de la educación formal, a través de la cual se introducen nuevos valores que amenazan con desplazar los valores tradicionales.

No hay duda que la Comarca se ha vuelto de fácil acceso por diferentes medios, y la comunicación más asidua también trae ideas y problemas nuevos, volviendo casi imposible la permanencia de una cultura solamente volcada sobre su tradición.

Un movimiento convencido de que las soluciones a los problemas actuales requieren combinar conocimientos tradicionales y modernos, empezó a surgir en los años 70 y se consolidó en los 80 para dar nacimiento al proyecto PEMASKY (Proyecto de Estudio para el Manejo de Areas Silvestres de Kuna Yala). Este proyecto se vio apoyado por la Asociación de Empleados Kunas (AEK), la más vieja organización no gubernamental de los kunas, integrada especialmente por trabajadores kunas de la Zona del Canal.

El proyecto se inició en 1983, teniendo dos metas claras : evitar la penetración de colonos a Kuna Yala en la frontera occidental, especialmente por la carretera El Llano-Cartí, que fue abierta en la década de los 70; y formar profesionales kunas capaces de dirigir proyectos y procesos de gestión ambiental. Por primera vez se hicieron estudios profundos de los recursos naturales del sector oeste de Kuna Yala, con inventarios de especies animales y plantas, condiciones biofísicas, ordenamiento territorial, etc., los cuales brindaron datos muy valiosos para imaginar las medidas de conservación y manejo ambiental que debían recomendarse. En esta tarea los kunas obtuvieron importantes apoyos financieros y técnicos. Se obtuvieron fondos del Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos, de la Fundación Interamericana, del World Wildlife Fund, de Cultural Survival, y de otros. La Fundación MacArthur también otorgó a PEMASKY un premio a la conservación que permitió continuar operaciones. Instituciones como el Smithsonian Tropical Research Institute en Panamá, el Centro de Agricultura Tropical para la Investigación y la Enseñanza (CATIE) y el Centro Científico Tropical, basados estos dos últimos en Costa Rica, brindaron colaboración técnica para los estudios, y para la capacitación de algunos kunas.

Para entonces existían 70 familias de colonos que ya se habían introducido a la Comarca por la Cordillera de San Blas, punta de lanza de un gigantesco problema que amenazaba el futuro de los kunas y que el Estado panameño no estaba atendiendo adecuadamente. El sector oeste del límite en la cordillera era el más frágil. Otras partes estaban protegidas ya sea por los kunas de Madungandi o los de Wargandi. PEMASKY logró con éxito sacar a los colonos. A la vez, inició la planificación adecuada para impedir que nuevamente entraran por otros sectores. Se creó el campamento de Nusagandi, en la cumbre de la carretera El Llano-Cartí y se inició el proyecto de delimitar la frontera con una trocha de 100 km de largo. Esta trocha fue realizada inicialmente por PEMASKY, aunque fue terminada posteriormente por técnicos de la Asociación Napguana. Las fincas de los colonos se sometieron a regeneración natural. El puesto de Nusagandi sigue trabajando y desde allí se realizan operativos de control. Se puede decir que los kunas lograron detener la amenaza de la colonización en este sector de la Comarca.

En cuanto a formación de profesionales, PEMASKY dio un enorme impulso a las aspiraciones de muchos kunas para formarse académica y prácticamente. Esto aumentó en forma apreciable la capacidad de los mismos kunas para la gestión política, territorial y ambiental, al facilitar la preparación de abogados, sociólogos, biólogos, agrónomos, topógrafos, ingenieros forestales, geógrafos y otros técnicos. Sin embargo, también acarreó problemas serios pues los profesionales, como era de esperar, se colocaron en mercados de trabajo concurridos y sus servicios empezaron a ser solicitados por otras instancias que ofrecían mejores condiciones laborales. PEMASKY no logró sujetar a sus propios técnicos, que empezaron ya sea a movilizarse hacia otras organizaciones o bien a crear las suyas propias. Según Guillermo Archibold, que fue director de PEMASKY por 10 años, “tenía que suceder, no fue competencia desleal, sino la iniciativa de jóvenes que reclamaban mayor participación en el proceso de toma de decisiones”. Este efecto no es del todo negativo, puesto que una gran parte de los técnicos se ubicó, si bien en otras instancias, en instancias kunas a pesar de todo. Su

capacidad profesional sigue estando, desde allí, al servicio de Kuna Yala. La gran mayoría participa en actividades que sigue convocando PEMASKY, pues en general todos reconocen su deuda con el proyecto por haber abierto las posibilidades de formación y haberles brindado experiencia. Así también lo reconoce Archibold : “todos los profesionales salieron de PEMASKY y siguen llegando, porque todos se formaron allí. PEMASKY no fracasó, sino que produjo profesionales competentes e iniciativas valiosas, las ONG son consecuencia de PEMASKY”.

Es el surgimiento de otras entidades lo que motiva al Congreso General Kuna a crear una instancia técnica propia, con el fin de tratar de coordinar y controlar esfuerzos y asegurar soluciones a los problemas de Kuna Yala y a la vez poder captar fondos para los proyectos del Congreso General. Se evita así los intermediarios. En 1994 surge el Instituto de Desarrollo Integral de Kuna Yala (IDIKY), que integra a profesionales kunas en diferentes campos. IDIKY busca ser un “paraguas” bajo el cual encuentren amparo todas las iniciativas públicas y privadas, para el desarrollo de la Comarca. Es un órgano directamente adscrito al Congreso General Kuna. Las demás organizaciones deben, en principio, coordinar o canalizar sus actividades a través de este órgano que se nutre de la tradición y de la modernidad.

Ventocilla *et al* (1995 :114) expresan que “la tendencia en el Congreso General es que todos los proyectos que se lleven a cabo en la Comarca sean manejados, ejecutados y administrados por esta organización, a través de su recién creado Instituto para el Desarrollo Integral de Kuna Yala. Esto expresa nuevamente un cierto recelo en el manejo de fondos, así como el deseo y confianza de los indígenas en asumir responsabilidades que anteriormente tenían organizaciones que eran a la vez no gubernamentales y no indígenas. En otras palabras, los kunas no desean hacer trámites para captar dinero y otra asistencia a través de intermediarios”.

IDIKY atiende y ha atendido diversos proyectos que buscan, en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los kunas y el fomento a las tradiciones culturales, desde una perspectiva propia de “desarrollo” que se resume prácticamente en la idea que sean los kunas quienes tomen las decisiones, las ejecuten y se beneficien de ellas. Estos proyectos han incluido el mejoramiento de los cultivos de coco, la introducción de tecnología apropiada para diversificar e intensificar la producción agrícola, impulsar las medidas de sostenibilidad marina mediante cría de peces y definición de áreas de conservación, fomentar el uso sostenible de recursos vitales para la reproducción del estilo de vida kuna, recuperar el conocimiento tradicional, apoyar los procesos de educación bilingüe, reforestación con especies útiles para la construcción de vivienda, apoyo a cooperativas de producción y comercialización de molas, entre otros.

El proyecto de educación bilingüe se ha desarrollado en la comunidad de Tupile y constituye, en Panamá, el único ejemplo claro de educación primaria en que se desarrolla el aprendizaje escrito del kuna en niños pequeños y en que los contenidos curriculares están siendo definidos desde la cultura propia. Aunque es prematuro generalizar, pues se trata de una experiencia piloto, es seguro que se va generando una pauta que el Congreso General Kuna aspira luego desarrollar en toda la Comarca, venciendo así los parámetros de la actual educación cuyas características son enajenantes para los niños. Estos fines programáticos están ya contenidos en la nueva ley de la Comarca presentada ante la Asamblea Nacional, que busca darle al Congreso General Kuna más poder al definir los parámetros curriculares de toda la educación (primaria y secundaria); potestad para revisar, aceptar o rechazar las propuestas de nuevas escuelas que haga el Ministerio de Educación de Panamá y potestad para crear sus propios centros educativos.

IDIKY también ha desarrollado talleres para analizar los problemas y generar un mayor consenso en su resolución. Esto responde a la necesidad de vencer el divisionismo que se ha instaurado mediante los procesos político-partidistas, mediante la “fuga de cerebros” (la dispersión de los profesionales dentro y fuera de Kuna Yala) y mediante las divergencias de opinión ante proyectos foráneos que operan en forma proselitista. Este es un trabajo planificado para varios años en el que incluso colaboran técnicos kunas que trabajan para agencias no gubernamentales no kunas. Es una propuesta para crear instancias de discusión alternas a las mismas asambleas del Congreso General Kuna donde no todo se ventila o no todos los temas se pueden abordar. La creación de consenso es, por supuesto, el requisito básico para fortalecer al Congreso General Kuna como autoridad política máxima, pues en la opinión misma de los dirigentes de IDIKY, “el proceso político panameño está rompiendo la unidad de Kuna Yala y ha mermado la autoridad de los caciques”.

No todas las presiones sobre Kuna Yala, sean internas o externas, son atendibles con proyectos específicos, pues responden a problemas de difícil solución en el corto plazo. El Congreso General Kuna, por el momento, ha promovido al respecto cambios en las regulaciones, incluidas en la nueva ley de la Comarca. La participación de las ONG kunas que sigan los lineamientos del Congreso es fundamental, pues la solución de estos problemas parece rebasar la capacidad de las autoridades locales para solucionarlos.

Por ejemplo, parte del divisionismo en Kuna Yala se genera por las dificultades económicas, la carencia de empleos y de ingresos locales de las comunidades, hecho que las ha llevado a veces a negociar con empresas turísticas en forma unilateral, sin tomar en cuenta el Congreso General Kuna. La nueva ley de la Comarca trata de fortalecer la autoridad del Congreso General, estableciendo que los proyectos lucrativos solo se podrán realizar con su autorización expresa. Esta medida no busca prohibir las inversiones privadas en Kuna Yala, sino más bien garantizar la participación de las comunidades en los beneficios económicos y sociales. Es indudable que este es un campo que aún requiere de mayor atención, especialmente por las frustraciones que personas y comunidades han sentido con las más recientes inversiones turísticas, que han carecido de regulaciones claras al respecto y han fomentado la especulación. Algunos intelectuales kunas tienen la idea que el Congreso General Kuna debe profesionalizarse mucho más en cuanto a lo meramente administrativo-financiero y dar un paso hacia la formación de una “corporación de desarrollo”, creando un órgano de carácter empresarial público que fomente en forma más eficiente la inversión privada, pero con participación del Congreso como socio.

El Congreso General Kuna se ha preocupado también por la sobre explotación de los recursos marinos, especialmente la langosta, y ha establecido regulaciones como la veda en los meses de verano, la prohibición de capturar hembras ovadas y el uso de tanques de aire. También prohíbe a los no kunas la pesca en la Comarca (Spadafora,1996 :11). La Ley 16 no definió, ni ninguna anterior, límites marinos a Kuna Yala. La nueva ley corrige parcialmente este problema, ampliando la jurisdicción de la Comarca sobre una porción significativa del mar, esto con el fin de poder detener con más autoridad a las embarcaciones no kunas que suelen introducirse por el mar para explotar los recursos de la región.

La migración kuna hacia fuera de la Comarca Kuna Yala es un problema que no podrá detenerse tan pronto. Esta situación tiene múltiples causas, siendo parte de ellas la pobreza y la falta de oportunidades de formación y de empleos en Kuna Yala. La solución al problema de la migración depende que todos los demás sean resueltos exitosamente. Los profesionales kunas de IDIKY y de las ONG, trabajan actualmente en la búsqueda de alternativas rentables para el desarrollo de Kuna Yala,

incluyendo el turismo. En lo productivo, se han hecho ya distintas propuestas y se han ejecutado algunos proyectos, como la siembra de banano para la venta, el manejo tecnificado de grandes fincas que carecen de tecnología (como Sarmon Yala), la introducción de nuevas especies con potencial comercial (como el pejibaye *Bactris gasipae*), pero el principal problema sigue siendo la dificultad de acarreo de los productos hacia los mercados de Panamá.

Las respuestas de Madungandi

Por su lado, las presiones sobre la Comarca de Madungandi han consistido en la invasión de colonos y la extracción maderera. La presión de los colonos se da como efecto directamente externo, producto de la invasión facilitada por la carretera al Darién, cada día en mejores condiciones. Este problema a la vez se apoya sobre el hecho de que algunos kunas, especialmente los que se sitúan cerca de dicha carretera, les alquilan terrenos, lo cual es ilegal. El segundo problema, la extracción maderera, ocurre por parte tanto de colonos como de los mismos kunas. Los colonos suelen deforestar para ampliar los potreros y desarrollar la ganadería, mientras que los kunas extraen madera para la venta, sin la intención de introducir ganadería. Tanto el alquiler de terrenos como la extracción de madera por parte de los kunas, ocurre como consecuencia del proceso de empobrecimiento de la economía local.

Los problemas, sus causas y sus consecuencias son bien conocidos por el Congreso General Kuna de Madungandi y por todos los kunas. La estructura del Congreso General, sin embargo, no ha contado con las mismas oportunidades que Kuna Yala para fortalecerse, consolidarse, e interactuar combinando la tradición con elementos de la modernidad, necesarios para vencer los problemas que esta ha generado. En ello influye el hecho de que la población es más pequeña -a pesar de un territorio considerable- y que han habido menos profesionales kunas asesorando a las autoridades locales. A la par de la lucha por la Comarca, vital para tomar control de la situación, se han venido preparando profesionales entre la población, para enfrentar en forma organizada los problemas de la Comarca y tratar de levantar la economía local, única forma de frenarlos.

Así surgió en 1992 la Organización de Kunas de Madungandi (ORKUM), como órgano técnico de apoyo al Congreso General. ORKUM no es exactamente el equivalente de IDIKY por varias razones: es la única organización de Madungandi después de los Congresos Locales y General, y no ha sido creada por estos. ORKUM ha sido la iniciativa privada de un grupo de profesionales kunas de Madungandi. A pesar de este estatus independiente, ORKUM coordina la mayoría de sus esfuerzos con el apoyo de los *sailagan* y *caciques*, pero es cierto que funciona las más de las veces tomando la iniciativa y proponiéndosela a las autoridades locales. ORKUM juega por lo tanto un rol vital en inducir algunos cambios que permitan a las estructuras tradicionales locales dar un salto cualitativo y trascender los problemas que amenazan con acabar con la región y con sus tradiciones.

A decir de los directivos de ORKUM, “impulsan una política agresiva de desarrollo, tratando de incidir fuertemente en la vida de Madungandi, sin por ello sacrificar la identidad kuna. El mantenimiento de la identidad y la tradición es un punto clave de la estrategia de desarrollo : es como el cemento que unifica a los kunas, y la unión es necesaria para salir adelante”. Consideran que la cultura kuna en Madungandi se mantiene más que en Kuna Yala. Citan como ejemplo las Casas del Congreso que son mucho más grandes, el hombre mantiene el traje tradicional -no solo la mujer-, mantienen el cooperativismo tanto en la producción como en la construcción de viviendas, etc. Algunos de estos rasgos se han perdido o se van perdiendo en Kuna Yala. ORKUM también ha impulsado diversos proyectos de mejoramiento ambiental y productivo, como la reforestación en áreas de amortiguamiento

y de conflictos con colonos, la capacitación en agroforestería, la promoción cultural, el desarrollo de tecnología apropiada, el cultivo de coco, y los intercambios culturales. Las innovaciones introducidas son analizadas con cuidado, de tal forma a que no supongan un impacto negativo en la cultura. Los dirigentes de ORKUM opinan que más que un asunto de tecnología propiamente, lo que se obligan a respetar son los procedimientos para que las innovaciones sean comprendidas y aceptadas por los *sailagan*, incidiendo así en el fortalecimiento de los Congresos Locales y el Congreso General como autoridades máximas.

Los profesionales kunas de ORKUM son aún pocos. Dirigen los proyectos con el apoyo de otros kunas que cuentan con secundaria completa y que tienen gran entusiasmo en el trabajo. Consideran la formación y capacitación como una prioridad, y se muestran abiertos a las ofertas de capacitación de instituciones estatales y de instituciones internacionales.

Factores que afectan la gestión político-territorial en la actualidad

Pérdida del conocimiento tradicional y cambios en el sistema de valores

Muchos kunas, sobre todo los viejos, miran con preocupación el futuro, pensando que con el cambio de generación y la entrada de Kuna Yala a una economía mercantil ya no “subterránea” sino evidente, la cultura ha entrado en declive. El dinero y el afán de lucro, según ellos, desplazan a las tradiciones y el sentimiento de respeto hacia la naturaleza. La educación es acusada de haber generado valores diferentes y potenciar la búsqueda de oportunidades únicamente mercantiles. La escuela ha entrado a competir con el sistema de socialización propiamente kuna, relegando la educación tradicional en cantidad y en calidad. A ello se atribuyen los problemas de divisionismo entre los kunas de la Comarca y el hecho de que muchos migren a la ciudad en busca de oportunidades que colmen las expectativas que la educación les ha generado.

Universalmente, la visión de los viejos con respecto a la cultura siempre tiende a ser pesimista, por haber sido testigos de cambios importantes con respecto a la tradición, y por enfrentar las diferencias de criterio que siempre surgen con las nuevas generaciones. Sin embargo, sus impresiones son parcialmente constatadas también por jóvenes profesionales kunas que han aprendido a hacer interpretaciones de los contextos históricos y sociales. Ambos criterios, a pesar de sus semejanzas, se diferencian en un punto fundamental : para los viejos lo que se tiende a medir es solo la transformación de los hábitos y de las instituciones tradicionales de la cultura; mientras que para los profesionales se tiende a pensar estos cambios en términos de lo que se pierde y de lo que se gana con el cambio.

Los especialistas en medicina tradicional kuna están desapareciendo, tanto los *nele*, cuya forma de conocer son los sueños, como los *inatulet*, que manejan al dedillo las medicinas del bosque y los cantos para recogerlas. La preocupación de los kunas es que los jóvenes no demuestran mucho interés por aprender de las plantas como antes. El conocimiento tradicional contiene la espiritualidad kuna con respecto al medio, y ha sido vital en la perpetuación de una relación armónica de la sociedad kuna con su entorno. Tanto desde PEMASKY como de IDIKY se tiene noción de la importancia de este factor para el éxito en la gestión ambiental, por eso algunos biólogos kunas se han dado a la tarea de sistematizar el conocimiento y plasmarlo por escrito. Varios textos ya producidos compilan información sobre plantas determinadas, sus cualidades terapéuticas y su forma de preparación. ¿Será esto suficiente ?

Existen indudablemente “vasos comunicantes” entre el conocimiento tradicional y el conocimiento científico moderno : los biólogos kunas han constatado la sabiduría ancestral al evaluar los mecanismos tradicionales de gestión ambiental y, especialmente, el respeto inmenso que ella infunde en los kunas por los bosques y las plantas. Esta posible relación de lo tradicional y lo moderno en materia de conservación es ilustrada por Chapin con el ejemplo de los esfuerzos por conservar las partes altas de la Comarca (1993:144). Hubo compatibilidad entre la “ética kuna de conservación de la naturaleza” y el ordenamiento territorial de PEMASKY, pues se correspondieron adecuadamente la idea de que los bosques (especialmente los árboles grandes) “son el dominio exclusivo de colonias de espíritus” (*ibidem*) y la idea de declarar estas áreas como “zona natural o *neg serret*”, es decir como zona de acceso restringido, con el fin de preservar sus características ecológicas (AEK,1990 :36-37).

Sin embargo hay rasgos de lo tradicional que no encuentran caminos tan oportunos. Existe entre generaciones nuevas y viejas un real dilema que ha sido explicado de la siguiente manera por Chapin: “mientras que los ancianos kunas tratan las historias orales como documentos vivientes que describen, explican e interpretan un mundo en el cual son participantes activos, los jóvenes los perciben como narraciones exóticas que describen un mundo foráneo, de forma muy similar a la que los europeos de la actualidad consideran los “cuentos de hadas” de los hermanos Grimm” (*ibid* :154). Las posibilidades de enlazar tradición y modernidad, en este campo, son vistas con pesimismo. No se trata únicamente de hacer el esfuerzo por aprender la tradición, sino que este conocimiento tradicional solo encuentra una utilidad para el agricultor kuna, el que conoce bien la selva. Pero hoy un porcentaje elevado de los kunas ya no son agricultores, ni tienen tiempo para tal aprendizaje, ni encuentran en él la remuneración económica que en otras partes esperan por su esfuerzo. Las características demográficas, según el mismo autor (*ibid* :156), también han vuelto difícil la perpetuación del conocimiento tradicional, pues los grupos familiares se han reducido de tamaño y donde antes habían varios hombres para dividirse el trabajo agrícola y el aprendizaje, hoy por lo general un solo hombre se ha convertido en proveedor de toda la familia, y no cuenta con tiempo para las largas horas de aprendizaje requeridas para convertirse en *inatulet*, en *saila* al estilo tradicional (que debe dominar los cantos metafóricos) o en *igarwisid* (“conocedor de cantos”), menos en *nele*.

Por eso Chapin concluye con razón que “los kunas se enfrentan con las décadas venideras a una etapa crucial de transición en su proceso evolutivo...Es posible que los kunas logren conservar su autonomía social, política y económica durante algún tiempo y que perduren como grupo. Sin embargo, aunque esto ocurra, su sistema social sufrirá profundos cambios, que convertirán gran parte de la visión del mundo ancestral en algo anacrónico e irrelevante. Las antiguas tradiciones están tan íntimamente ligadas a la forma de vida que, a medida que la vida va cambiando, el conjunto de creencias que la explican y le dan importancia simbólica debe experimentar una transformación paralela. De ello seguramente surgirá una nueva síntesis, pero el meollo de la rica cultura expresiva de los kunas, que abarca la historia colectiva y el complejo de creencias relacionadas con el funcionamiento del universo, puede perdurar sólo en el marco tradicional, que está desapareciendo rápidamente” (*ibid* :157-158)

Si bien la cultura se mantiene más fuertemente en Madungandi, los riesgos de la pérdida del conocimiento tradicional también se presentan allí. Madungandi, Wargandi, Takarkun Yala, todas las regiones kunas hoy enfrentan algunos problemas similares con respecto al avance de los parámetros occidentales que transforman los valores y generan expectativas en los jóvenes. La economía mercantil y capitalista está a las puertas de todas las Comarcas en Panamá, poniendo en jaque las tradiciones. Además, hay que recordar que las otras regiones kunas no se encuentran tan pobladas como Kuna Yala.

Sin embargo este panorama es dinámico y no todos los destinos están ya trazados. La economía dominante también está siendo sacudida por parámetros más allá de las fronteras nacionales, creando confusión, desestabilizando los procesos que ya parecían consolidados. En buena medida la política neoliberal y globalizante supone cierto resquebrajamiento de las estructuras nacionales y supone una mayor desconcentración de servicios e iniciativas por parte del Estado. El fracaso ya anunciado de estas políticas por sacar de la pobreza a los países del tercer mundo y por construir una calidad de vida más uniforme y satisfactoria en las masas, ha generado no solo críticas, sino un profundo escepticismo. Ante esta situación ciertos procesos que parecían “condenados”, como los procesos de las tradiciones culturales de los pueblos indígenas, están recobrando fuerza. Representa esto quizás una oportunidad para que las organizaciones indígenas, y en nuestro caso los Congresos Generales y sus órganos conexos, construyan alternativas que sepan darle valor a los rasgos fundamentales de la tradición, sin que ello signifique renunciar a ciertas aspiraciones por mejorar la situación económica y social de los kunas en general.

Problemas generados por los fondos para la gestión político-administrativa

Un segundo factor es importante de destacar porque condiciona la gestión político-administrativa en las Comarcas. Nos referimos a la dependencia de fondos externos tanto para los proyectos que se llevan a cabo como también para las operaciones que permiten sobrevivir a las organizaciones.

Todas las organizaciones, inclusive los Congresos Locales y Generales, tienen evidentemente gastos que cubrir, desde papelería, desplazamiento de los *caciques* a la ciudad para negociar con instancias estatales, hasta el kerosene para mantener las lámparas en las Casas del Congreso. Además de los gastos de las oficinas en la ciudad de Panamá, que incluye salarios de secretaria, profesionales, teléfono, fax, alquiler y otros. Los fondos que perciben los Congresos Locales provienen de las mismas personas de la comunidad, a través de impuestos o multas, por lo que son relativamente autosuficientes. En Kuna Yala las comunidades participan también solidariamente con los gastos del Congreso General, mediante un importe fijo.

El Congreso General también capta otros fondos, como por ejemplo una suma que el Instituto Smithsonian paga mensualmente por realizar investigaciones en la Comarca. El Congreso General Kuna analiza la posibilidad de una política fiscal más sistemática, a través de impuestos de cabotaje, partidas presupuestarias que se obligaría a los legisladores a proporcionar, y la administración de impuestos que captan las municipalidades actualmente. Sin embargo la capacidad de financiamiento, tanto local como general depende también de la existencia de fuentes de ingreso de los individuos a través de su trabajo remunerado o a través de la comercialización de sus productos. El Congreso General de Madungandí, en cambio, lo mismo que otros Congresos Generales indígenas en Panamá, depende en gran medida del financiamiento de agencias externas.

En los últimos años han surgido problemas en Kuna Yala por la iniciativa de algunas comunidades de negociar unilateralmente con empresas turísticas, empresas mineras y de otro tipo. Los *sailagan* de estas comunidades han recibido llamadas de atención y se les ha pedido seguir las líneas acordadas por el Congreso General Kuna. Parte de los ingresos también provienen de actividades que el Congreso General, a través de la nueva ley, quiere restringir, como la pesca excesiva de langosta. Paralelamente a ello, los mercados para productos de la Comarca, como el coco, se han ido cerrando (los colombianos ahora lo producen a gran escala), y la producción local ha bajado debido a enfermedades y plagas.

Tampoco existen los medios tecnológicos para poder impulsar la comercialización de otros productos de difícil acarreo que sí pueden tener posibilidades mercantiles, como el guineo o el pargo rojo.

Todos los proyectos, en todas las regiones kunas, funcionan, en buena medida, con fondos aportados por organizaciones internacionales del mundo desarrollado. Ventocilla *et al* estiman que entre 1985 y 1995, la Comarca de Kuna Yala percibió alrededor de 2 millones de dólares para actividades conservacionistas y de desarrollo, a través de diversas organizaciones kunas (1995 :113).

Dos inquietudes surgen de la consideración de esta situación : la dependencia de los fondos y la capacidad administrativa.

La dependencia económica, se supone, debe ser una situación pasajera. Los proyectos se mueven aquí y allá con la justificación de lograr mejoras en la producción, la comercialización y la captación de ingresos propios a partir de otras inversiones. Estas mejoras generales implicarían, ese es el fin, mejoras en la economía de los productores y pequeños empresarios kunas, condición para que sigan habiendo fondos que financien los gastos de los Congresos Locales y por ende de los Congresos Generales. El éxito de estos proyectos, en este contexto, es imprescindible : tanto la economía familiar como la comunal y la Comarcal dependen del mejoramiento de los ingresos.

Esta tremenda responsabilidad abre la segunda interrogante sobre la capacidad administrativa de los Congresos y de las organizaciones kunas. Ventocilla *et al* (*ibid*:113-114) recuerdan que las expectativas generadas por la cantidad de fondos recibidos por PEMASKY en la década de los 80 -la mitad de los fondos recibidos por todas las organizaciones no gubernamentales kunas-, no correspondió a los resultados tangibles, pues una gran cantidad de los fondos se fueron en el pago de consultorías internacionales para producir estudios biofísicos y planes de manejo. La administración de los fondos supone también la elaboración de metas que se puedan alcanzar, que sean prioritarias y que sean percibidas por todos los kunas. Las agencias internacionales, sin embargo, no entienden siempre los procesos de las organizaciones indígenas, sus capacidades, sus prioridades y sus limitaciones. Ventocilla *et al* (*ibidem*) consideran que las agencias internacionales se muestran poco comprensivas de los problemas que enfrentan las organizaciones indígenas en este campo: “acostumbradas a manejar cantidades pequeñas de dinero, ahora deben concebir y adaptarse a una administración en gran escala. Esto ha sido muy difícil para todos. Uno de los problemas es que los donantes muy raras veces respaldan a estas organizaciones incipientes con asistencia técnica y financiera, para el fortalecimiento de las mismas instituciones”.

Otros factores que han incidido en el movimiento

Escolarización y profesionalización

Los kunas son uno de los pueblos indígenas con mayor cantidad de profesionales en todos los campos. Esto es también un logro indirecto de la escolarización, pues permitió que jóvenes kunas lograran alcanzar las condiciones necesarias para continuar estudios superiores.

Evidentemente la formación de profesionales ha sido de gran apoyo en la profundización del movimiento y su actualización, pues ha permitido que sean kunas quienes planifiquen y ejecuten los proyectos de desarrollo.

Sin embargo, como ha quedado plasmado en los criterios de muchos intelectuales kunas, la educación también es lo que explica la pérdida de valores propios en las jóvenes generaciones, pues se trata de programas de estudio que no se han pensado para los kunas sino para los *panameños*, en español, con pocos contenidos culturalmente adecuados. La educación, así, explica también la enajenación cultural que se palpa en la actualidad. Lamentablemente las experiencias de educación bilingüe entre los kunas está “en pañales” todavía.

La política indigenista internacional

La promulgación del Convenio 169 de la OIT en 1989, la designación de un año (1993) y luego un decenio de los pueblos indígenas (1994-2003), la existencia del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas¹⁶, el surgimiento de grupos internacionales como la Alianza de los Pueblos Indígenas de las Regiones Tropicales o el Movimiento de los No representados, entre otras, son instancias que los intelectuales kunas han aprovechado bien. El surgimiento y crecimiento de algunas ONG kunas se explica por la publicidad internacional sobre pueblos indígenas ligada a la capacidad de profesionales kunas de participar y liderar esos movimientos internacionales. Sin embargo, como se dijo, el surgimiento de las ONG, si bien tuvo un lado muy positivo en cuanto a la canalización de fondos y la ejecución de proyectos de beneficio para los kunas, también explica, en parte, el fisuramiento del Congreso General, que fue incapaz de lograr controlar a todos estos nuevos actores sociales.

La pobreza y la falta de oportunidades económicas

Si bien los kunas se encuentran, en términos de calidad de vida, en niveles superiores a otros pueblos indígenas de Panamá, están lejos de tener índices satisfactorios. El *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de Panamá del 2002¹⁷, así lo revela, dedicando un importante espacio para referir la situación de pobreza y pobreza extrema de la mayoría de la población indígena panameña.

Así, el porcentaje de mortalidad antes de los 40 años en Kuna Yala en 1997 fue de 12% contra un 6,5% a nivel nacional (PNUD:108). A la vez, la tasa de analfabetismo en el 2000: fue para Kuna Yala de 38,5 contra un 7,6 nacional (ibid). La desnutrición en menores de 6 a 9 años para el 2000 era de 66,3 en Kuna Yala contra un 21,9 a nivel nacional (PPNUD:110).

Por otro lado, la comparación de cifras sobre nivel de vida en Kuna Yala en un lapso de 10 años revela un importante deterioro, como se observa en este cuadro:

¹⁶ Que trabajó por largos años en la elaboración de una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁷ PNUD *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, sf, 2002.

Nivel de vida: (porcentajes)

	Sin agua potable		Sin saneamiento		Ingreso bajo canasta	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Kuna Yala	40,6	32,3	56,1	92	80,1	82,4
Panamá	7,2	3,6	3,6	2,1	16,9	11,9

Fuente: *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, sf., p.128

Como se colige, las condiciones de pobreza afectan también a los kunas y constituyen un factor determinante de su movilización.

Conclusiones

Los pueblos indígenas en Panamá -los kunas en particular- tienen un bagaje cultural que subraya insistentemente la relación de la sociedad con la naturaleza. Toda su cultura, todo su estilo de vida, depende de los recursos naturales, no solo en el aspecto económico -pues viven del bosque y del mar-, también en lo espiritual. Ser humano y naturaleza no son, en la ideología kuna, conceptos separados, sino son un solo principio: la Gran Madre (la Tierra) y el Gran Padre tuvieron como hijos a *Muu*, *Olobenkikiler* y *Olokekebyai*. De allí en adelante los padres renunciaron a sus deberes reproductivos, y *Muu* tuvo la tarea de engendrar todos los animales y seres humanos. Por su parte, *Olobenkikiler* y *Olokekebyai* (hombre y mujer) tuvieron como tarea el reproducir todas las plantas de la Tierra (Chapin, 1993 :138). En la mitología kuna, la Gran Madre y el Gran Padre son los ancestros de cuanto ser viviente hay en la tierra : seres humanos, animales y plantas.

Los kunas jamás estuvieron dispuestos a renunciar a esta unión con la naturaleza, la cual, evidentemente, requería de un territorio. Las profundas luchas por sus Comarcas y por sus formas de organización para administrarlas, encuentran en esta espiritualidad su más férreo antecedente. Los kunas fueron ardientes guerreros, desde que se tiene noticia de ellos, pues siempre defendieron sus tierras. Una camiseta en boga en las islas de Kuna Yala -y que portan hasta los viejos- tiene inscrito el siguiente lema : “Yo amo mi cultura y doy mi vida por ella”. No se trata de un lema calcado de algún movimiento guerrillero de América Latina, se trata de la consigna que siempre ha animado a los kunas a defender su tierra y sus derechos, pues defender la cultura es defender la tierra y vice versa.

Los kunas siempre han luchado para defender sus tierras y su cultura. Esta lucha se ha dado en el contexto de un Estado en formación, que no ha sido realmente excepcional en América Latina. Panamá, al igual que otros países del área, siempre ha tendido a tratar de centralizar todos los procesos. Las culturas dominantes de la región no han sido muy tolerantes con respecto a la existencia de indígenas queriendo conservar su autonomía e independencia. Lo que es diferente en Panamá es que se dieron circunstancias históricas particulares. El diseño de un canal interoceánico cuyo control era ambicionado por los Estados Unidos, Francia y Colombia, explica que Panamá surgiera a la vida independiente relativamente tarde (1903) y sin que se hubiera consolidado un control político fuerte, lo que permitió que las luchas indígenas se definieran, por lo menos entre los kunas, gracias a alianzas estratégicas con foráneos. Los kunas forzaron al Estado panameño a reconocer sus formas de autonomía con la amenaza de separarse físicamente del territorio nacional o de soldar una alianza con fuerzas militares norteamericanas, una forma atrevida de chantaje que recuerda sus viejas alianzas con piratas en contra del poderío español en la colonia. Hay que ver entonces el sistema de comarcas y congresos más como una construcción de los propios pueblos indígenas para tratar de salvaguardar su autonomía política y cultural, que como un producto de la clase política panameña para lograr metas conservacionistas al descentralizar la toma de decisiones.

El Estado no ha sido monolítico tampoco, y los indígenas han encontrado, a lo largo de su historia, apoyos específicos dentro de la oficialidad. Sin embargo, estructuralmente, se puede decir que el Estado se ha caracterizado por políticas asimilacionistas e integracionistas. Incluso hoy, a pesar de que los cambios en la política y economía mundiales han abierto o reabierto los debates sobre nacionalismos y regionalismos, fomentando la concepción de los Estados como unidades político-territoriales *pluriculturales*, siguen vigentes muchas premisas del pasado. Aún luchan los kunas de Takarkun Yala para que sean reconocidas sus tierras y sus organizaciones, y las luchas contra los

intereses mineros y madereros están al orden del día en todas partes. Pues hablar de las Comarcas indígenas es hablar de las riquezas naturales que encierran y hablar de los intentos e intereses tremendamente actuales por su asalto. Los patrones del “colonialismo interno” no han desaparecido con los vientos de la globalización, hasta se podría decir que simplemente se han escondido detrás de nuevas figuras jurídicas y políticas, como con la minería o la conservación.

Es un hecho que el reconocimiento del sistema de comarcas y congresos, por parte del Estado panameño, ha significado a la vez el reconocimiento de que los kunas deben administrar sus tierras y recursos naturales. Los Congresos Generales de los kunas no son organizaciones construidas desde afuera, sino organizaciones que reproducen a nivel macro las condiciones de las comunidades, en las que también funcionan los Congresos. El reconocimiento de lo general se ha traducido en un reconocimiento de lo local, y por lo tanto, en un reconocimiento hacia las personas que localmente están en contacto con los recursos naturales.

Más allá de Kuna Yala, Madungandi, Wargandi y Takarkun Yala, en toda la región centroamericana se da una extraordinaria coincidencia entre áreas protegidas y territorios indígenas. La explicación es clara : o bien esos recursos naturales se encuentra directamente dentro de los territorios indígenas (como en Kuna Yala), o bien las áreas protegidas se encuentran rodeadas por los pueblos indígenas (como en el Darién). Prácticamente toda la región centroamericana las áreas indígenas han sido reservorios de recursos naturales, que han detenido, con mayor o menor éxito, los procesos “civilizatorios”, caracterizados por una alta destrucción ambiental. Los Estados están, a penas, aprendiendo la lección de la necesaria sostenibilidad para poder seguir disfrutando de los recursos naturales a largo plazo. En el caso indígena, el discurso de la sostenibilidad no ha existido explícitamente con ese nombre sino recientemente, pero ha sido implícitamente parte de su cultura desde siempre. Es un hecho, entonces, que la permanencia de los pueblos indígenas sobre áreas territoriales que han podido controlar, ha significado un extraordinario *freno* a las amenazas destructivas circundantes.

Pero tampoco debemos únicamente idealizar el modelo indígena. La sociedad kuna también ha sido permeada por influencias de la economía mercantil dominante, con su tendencia a ponerle precio a todo. La dependencia económica que se ha generado ha provocado también abusos de los mismos kunas, quienes han sobre explotado sus recursos marinos, han empezado a vender madera y casi acabado con ciertas especies, en afán de obtener dinero para la sobrevivencia. Existe preocupación entre los propios kunas ante la erosión del conocimiento tradicional que ha sido clave para la gestión ambiental.

Estas amenazas “desde adentro” se han sumado a las otras que, “desde afuera” presionan sobre los recursos naturales de las Comarcas : la minería, los colonos en busca de tierras, los madereros, los ganaderos, etc.

Paradójicamente, se puede decir que la capacidad de los Congresos por detener los proyectos de “afuera” es bastante clara, mientras que la incertidumbre pesa sobre las posibilidades de variar las condiciones internas para solventar los problemas propiamente kunas. Los kunas ya han demostrado en el pasado su tremendo poder de negociar y obtener lo que buscan. Por lo tanto se puede pensar que existe la capacidad y el valor suficientes como para detener o mitigar las amenazas externas sobre sus recursos. Los kunas han sido, a lo largo de la historia, políticos muy hábiles y saben cómo hacer lobby y provocar cambios en las decisiones del Estado panameño. La tarea interna es, en cambio, más ardua.

Significa encontrar alternativas económicas viables, establecer autoregulaciones con respecto a la extracción de recursos, desarrollar proyectos que permitan a los kunas satisfacer sus aspiraciones y así evitar que migren a las ciudades, lograr sistematizar el conocimiento tradicional y encontrar formas para transmitirlo a las nuevas generaciones, lograr también establecer programas de educación realmente bilingües. La pregunta clave aquí es si los kunas lograrán con éxito enfrentar estas condiciones y perpetuar su cultura, condición básica para mantener vigente su estructura político-administrativa y poder hablar de un movimiento.

BIBLIOGRAFIA

Alvarado, Eligio

2000 *Perfil de los pueblos indígenas de Panamá*, RUTA.

Asociación de Empleados Kunas (AEK)

1989 *Memorias Primer Congreso Indígena Interamericano de Conservación de Recursos Naturales y Medio Ambiente*, s.e., Panamá.

1990 *Comarca de la Biosfera de Kuna Yala. Plan General de Manejo y Desarrollo. Resumen Ejecutivo*, s.e., Panamá.

1995 “Biosfera de la Comarca Kuna Yala. Plan General de Manejo y Desarrollo. Resumen Ejecutivo”, PEMASKY, Panamá.

Centro Científico Tropical (CCT)

1995 “Inventario forestal en el corregimiento 1, Comarca Kuna Yala, Panamá. Informe”, PEMASKY, Panamá.

Chapin, Mac

1993 “Recuperación de las costumbres ancestrales : El saber tradicional y la ciencia occidental entre los Kunas de Panamá”, en Kleymeyer, Ch. (comp.) *La Expresión Cultural y el Desarrollo de Base*, Ediciones Abya Yala, Quito.

Congreso General Emberá-Wounaan (CGEW)

1995 *Proyecto Mapeo. Memoria*, s.e., Panamá.

Falla, Ricardo

s.f. *Historia kuna, historia rebelde. La artoculación del archipiélago Kuna a la nación panameña*, Ediciones Centro de Capacitación Social, Serie “El indio panameño”, Panamá, s.f.

González, Nicanor

1996 “Territorios indígenas y áreas protegidas”, *Abisua*, año 2, n°3, setiembre, pp.16-17.

Guionneau-Sinclair, Françoise

1991 “Las tierras amerindias y la legislación panameña”, *Cuadernos de Antropología*, vol.I, n°0, pp.25-32.

1995 “Los kuna de Panamá y la represa del Bayano, veinte años después”, *Tareas*, n°90, mayo-agosto, pp.103-118.

Herlihy, Peter H.

1995 “La revolución silenciosa de Panamá : las tierras de Comarca y los derechos indígenas”, *Mesoamérica*, año 16, cuaderno 29, junio, pp.77-94.

Herrera, Francisco

1984 “La revolución de Tule. Antecedentes y nuevos aportes”, Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía. Letras y Educación, Universidad de Panamá, 319 p.

1989 “The State-Indian relations in Panama : 1903-1983”, Master of Art Thesis, Center for Latin American Studies, University of Florida, p.135.

1994 “Politización de la población indígena den Panamá (1992)”, en Heckadon, Stanley, *Panamá en sus usos y costumbres*, Biblioteca de la cultura panameña, Tomo 14, Editorial Universitaria, Panamá, pp.291-306.

Howe, James

1986 *The Kuna Gathering. Contemporary Village Politics in Panama*, University of Texas Press, Austin.

1995 “La lucha por la tierra en la costa de San Blas (Panamá) 1900-1930”, *Mesoamérica*, año 16, cuaderno 29, junio, pp.57-76.

1997 “The Kuna and the World. Five centuries of struggle”, en Salvador, Mari Lyn (Ed.) *The art of being Kuna. Layers of meaning among the Kuna of Panama*, UCLA Fowlers Museum of Cultural History, Los Angeles, 1997.

1998 *A people who would not kneel. Panama, the United States, and the San Blas Kuna*, Smithsonian Institution Press, Washington.

Jiménez, Guillermo

1995 “Los pueblos indígenas en la constitución de Panamá”, *Cuadernos de Antropología*, vol.I, n°0, pp.3-8.

López, Atencio

1996 “Concesiones mineras y los pueblos indígenas en Panamá”, *Abisua*, año 2, n°4, setiembre, pp.2-7.

Pizzurno Gelós, Patricia y Celestino Andrés Araúz

Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989), Ed. Manfer, Colombia, 1996.Prestán,

PNUD

2002 *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Panamá 2002. El compromiso con el desarrollo humano: un desafío nacional*, Impresora Pacífico, sf.

Prestán, Arnulfo

1991 “Organización social y política de Kuna Yala”, *Hombre y Cultura. Revista del Centro de Investigaciones Antropológicas*, II Epoca, vol.I, n° 2, diciembre, pp.107-160.

- Salvador, Mari Lyn (Ed.)
1997 *The art of being Kuna. Layers of meaning among the Kuna of Panama*, UCLA Fowlers Museum of Cultural History, Los Angeles,.
- Salvador, Mari Lyn y James Howe
1997 “Artful lives. The Kuna of Panama”, en Salvador, Mari Lyn (Ed.) *The art of being Kuna. Layers of meaning among the Kuna of Panama*, UCLA Fowlers Museum of Cultural History, Los Angeles.
- Sánchez, Rafael
1996 “Los partidos políticos entre los Ngóbe-Buglé y campesinos”, *Drii*, año 9, n°52, julio-agosto, pp.8-9.
- Spadafora, Alida
1996 “Antecedentes históricos y diagnóstico general de la pesquería de la langosta *Panulirus argus* en el archipiélago de San Blas, Panamá”, Departamento de Evaluación e Investigación Pesquera, Dirección General de Recursos Marinos, Ministerio de Comercio e Industria, Panamá, 31 p.
- Valiente López, Aresio (comp.)
Derechos de los pueblos indígenas de Panamá, Serie Normativa y Jurisprudencia Indígena, Impresora Gossestra Intl, San José, 2002.
- Ventocilla, Jorge
1992 *Cacería y subsistencia en Cangandí. Una comunidad de los indígenas Kunas*, Colección “Hombre y Ambiente”, n°23, julio-setiembre, Ediciones Abya Yala, Quito.
- Ventocilla, Jorge; Núñez, Valerio; Herrera, Heraclio; Herrera, Francisco y Mac Chapin
1995 “Los indígenas kunas y la conservación ambiental”, *Mesoamérica*, año 16, cuaderno 29, junio, pp.95-124.
- Ventocilla, Jorge; Herrera, Heraclio y Valerio Núñez
1997 *El espíritu de la Tierra. Plantas y animales en la vida del pueblo kuna*, Icaria editorial, Barcelona.
- Wagua, Aiban
1997 *Así lo ví y así me lo contaron. Datos sobre la verdad de la Revolución Kuna de 1925 según la versión del Saila Dummad Inakeliginia y de kunas que tomaron las armas*, Congreso General de la Cultura Kuna, Kuna Yala.
- Wali, Alaka
1995 “La política de desarrollo y las relaciones entre región y Estado : el caso del oriente de Panamá”, *Mesoamérica*, año 16, cuaderno 29, junio, pp.125-158.

ANEXO

PARAMETROS PARA PROFUNDIZAR EN EL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS MOVIMIENTOS ÉTNICOS POLÍTICOS EN AMÉRICA CENTRAL / MESOAMÉRICA

El objetivo del estudio comparativo es el de poder encontrar, a través de estos movimientos, los factores que inciden en la consecución de los fines de los movimientos políticos étnicos. Hemos hablado de la posible existencia (hipótesis) de factores comunes a los movimientos, así como de factores particulares. Por otro lado, hemos apuntado a la existencia de factores endógenos y de factores exógenos.

Los grandes rubros de información necesarios para cubrir los objetivos conciernen básicamente 3 ámbitos:

Los fines y los objetivos de los movimientos políticos étnicos.

El “éxito” político alcanzado por estos movimientos (logran o no logran conseguir sus fines).

Los idearios político-ideológicos de sus discursos.

Esto permite construir una MATRIZ para la comparación de los datos:

Para cada estudio de caso analizaríamos lo siguiente:

	Factores endógenos	Factores exógenos
Factores comunes	I	II
Factores particulares	III	IV

Obviamente todos los hechos sociales se relacionan y el objeto de esta matriz es solo el de facilitar nuestro análisis, no de encasillarlo o fraccionarlo.

La descripción de los ámbitos del análisis fomentados por esta matriz, correspondería tentativamente a la siguiente:

I- Factores endógenos comunes:

Cubriría todas las características desde adentro de un movimiento pero que encontramos recurrentemente en los demás movimientos. Por ejemplo, entre los k'ujon, se podría citar: cultura de resistencia frente al Estado nacional; estructuración de contrapesos políticos indígenas a nivel local, regional e incluso nacional; búsqueda de profesionalización de cuadros dirigentes locales para enfrentar a las clases dirigentes; surgimiento de organizaciones locales; entre otros.

II- Factores exógenos comunes:

Cubriría todo lo relacionado con los contextos globales comunes, como condiciones económicas, impuestas, lazos con movimientos a nivel internacional que sean determinantes, oportunidades de

articulación internacional de los movimientos, etc. Por ejemplo, entre los kunas, se podría citar: ciertos aspectos de la globalización neoliberal que están transformando los Estados en estructuras más endeble pero a la vez con reducción de programas sociales; el auge de cierto apoyo internacional (a veces como “moda”) y la creación de “foros” internacionales donde las organizaciones indígenas actúan (relacionados con desarrollo –BM-, con derecho –OIT, ONU-, con medio ambiente, otros). Estos foros pueden ser regionales –Centroamérica, CICA- o mundiales).

III- Factores endógenos particulares:

Cubriría los aspectos muy peculiares a los movimientos que analizamos y que no son recurrentes en otros movimientos. Por ejemplo, entre los kunas: preexistencia de un modelo organizativo peculiar –el de los “Congresos”, utilizado y ampliados por los mismos indígenas para sus fines (se crea en Kuna Yala, por ejemplo, la figura del cacique general y en Congreso General que antes no había).

IV- Factores exógenos particulares:

Se referiría a ciertas determinaciones macro peculiares a los movimientos. Por ejemplo, entre los kunas, podríamos hablar de las características particulares de intervención norteamericana en relación al Canal, de la que se valieron para impulsar negociaciones autonómicas con el Estado panameño (creo que la intervención en Nicaragua da pie a procesos muy diferentes).

El análisis nos permitirá luego sacar conclusiones, a partir de la comparación, para determinar cuán particular es un factor endógeno o exógeno, pues puede ser que encontremos que por detrás de los casos se vislumbren causas estructurales semejantes.

Una sugerencia para continuar el estudio emprendido es utilizar, derivándolos de aquí, ciertas categorías descriptivas comunes que nos permitan obtener una referencia semejante para cada caso. No importaría que los datos se organicen en forma diferente de acuerdo al estilo de cada relator, lo que importa es que se cubran de alguna manera el mismo tipo de información.

Con base en esta propuesta, las categorías se podrían organizar en cuatro grandes secciones, que serían algo así como los “términos de referencia”:

- 1- Características culturales de relevancia política de los pueblos estudiados (siempre pensando en lo que deba citarse para explicar los movimientos, no se trata de una etnografía)
 - a. Aspectos históricos de los pueblos en estudio
 - b. Características de las identidades étnicas
 - c. Rangos de autonomía (no todavía en el sentido político sino más bien en el sentido de la “independencia” de los modos de vida propios)
 - i. En cuanto a territorio (control efectivo de los territorios)
 - ii. En cuanto a lo político (sistemas de gobierno y su autonomía)
 - iii. En cuanto a lo cultural (reproducción cultural)
 - d. Organización tradicional
 - e. Usos y costumbres relevantes
 - f. Formas y niveles de articulación a instituciones y servicios estatales (participación o marginación)

- g. Formas y niveles de articulación con instituciones no gubernamentales
 - h. Formas y niveles de articulación con instancias foráneas (agencias de cooperación, “foros” políticos, jurídicos, etc)
- 2- Contextos económicos y políticos
- a. Marco jurídico nacional/internacional de referencia
 - b. Políticas culturales o indigenistas y sus determinaciones internacionales (por ejemplo las tendencias del indigenismo tienen raíces internacionales)
 - c. Relaciones Estado-pueblos indígenas que han prevalecido históricamente
 - d. Contextos, políticas y modelos económicos, sus determinaciones internacionales y sus efectos en los pueblos estudiados
- 3- Características específicas de los actores involucrados en las movilizaciones políticas étnicas
- a. Organizaciones de base, sus reivindicaciones, métodos de lucha, programas, proyectos, contactos, afinidades políticas, etc.
 - b. Capital político de estas organizaciones (cultura política)
- 4- Reseña de los movimientos políticos étnicos
- a. Aspectos históricos
 - b. Reivindicaciones, fines sociales, culturales, económicos, políticos
 - c. Articulación con otros movimientos sociales a nivel nacional e internacional
 - d. “éxito” o alcance de estos movimientos y elementos que lo explican
 - e. efecto cohesionador/identificador de los movimientos

Reuniendo para cada estudio de caso esta información, se podría cumplir con la organización de la matriz de análisis comparativo y extraer conclusiones más generales sobre el tema. Para armar cada caso, el procedimiento sería sencillo: se revisaría qué de toda esa información se tiene y se definirían procedimientos para completar lo que falte, por entrevista, documentación, etc.

Anexos



