

De sociedades a ONGs: mediación cultural y organización política en Kuna Yala (Panamá)

Mònica MARTÍNEZ MAURI

Universitat Autònoma de Barcelona (Grupo de Investigación Antropología e Historia de la Construcción de las Identidades Sociales y Políticas AHCISP) y Universitat de Lleida (Dpt. Historia del Arte e Historia Social)

Resumen

Con la penetración de misiones y escuelas a partir de los años 1920 en Kuna Yala (Panamá), emergió una nueva generación de letrados indígenas que se unió para crear asociaciones de intelectuales destinadas a mediar las relaciones entre las comunidades y el gobierno nacional. En los 1970 estas asociaciones se transformaron en movimientos sociales y a partir de los 1980 adoptaron la forma de ONGs. En este artículo se abordan los cambios que a lo largo del s. XX han experimentado las organizaciones kunas reflexionando sobre el papel de los letrados indígenas en el proceso de autonomía kuna.

Introducción

En el transcurso de las últimas dos décadas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) se han convertido en uno de los principales interlocutores entre las comunidades indígenas y las agencias internacionales de cooperación (véase por ejemplo, FISHER 1997). A diferencia de lo que ocurre en otros países de América Latina, las numerosas ONGs que trabajan en la Comarca indígena de Kuna Yala (Panamá) están integradas y dirigidas exclusivamente por los mismos kunas. Las instituciones no indígenas sólo pueden desarrollar sus actividades en las islas y tierras comarcales con el permiso de las autoridades kunas (Congresos generales y locales).

La aparición, y posterior proliferación, de ONGs indígenas, especialmente kunas, en Panamá está muy relacionada con las políticas de desarrollo que desde los años 1980 han promovido la conservación del medio ambiente y la participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos internacionales. Sin tener en cuenta este nuevo contexto político, no se puede entender por qué las asociaciones y grupos activos desde mediados del siglo XX adoptaron recientemente esta nueva forma organizativa. Pero aunque los organismos internacionales han permitido consolidar los movimientos indígenas actuales, no hay que olvidar sus antecedentes locales. Me refiero al nacimiento de Sociedades de intelectuales kunas a partir de la década de 1930. Pasado y presente tienen sus puntos de encuentro y desencuentro. Trazar las diferencias y las semejanzas entre las Sociedades y las actuales ONGs puede ayudarnos a avanzar en la reflexión sobre el papel que juegan

estas instituciones y sus miembros entre las comunidades, el Estado y las agencias internacionales de cooperación.

A nivel metodológico es pertinente señalar que este artículo ha sido elaborado a partir de resultados obtenidos durante 19 meses de trabajo de campo etnográfico en el sector de Gardi (en el occidente de la comarca de Kuna Yala, Panamá) entre el año 2000 y 2004, y durante 21 meses (octubre 2000 – junio 2002) de investigaciones en la sede de Naciones Unidas en Ginebra. Durante estos periodos utilicé las técnicas comúnmente asociadas a la etnografía y a la antropología social, es decir, la observación participante, las entrevistas semi-estructuradas y la reconstrucción de historias de vida. Dichas técnicas se aplicaron teniendo en cuenta sus implicaciones éticas, garantizando la confidencialidad de las fuentes y contando con los permisos de investigación del Congreso General Kuna y de la Dirección Nacional del Patrimonio histórico de Panamá. En Panamá revisé archivos públicos y privados, la hemeroteca y el registro nacional, para contrastar las fuentes orales y poder triangular los datos. En Ginebra tuve la oportunidad de revisar los archivos de la Sociedad de Naciones; del DoCip (*Documentation Center for Indigenous Peoples*); y asistir a los foros de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas (Grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas, Comisión de Derechos Humanos y Grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración de los derechos de las poblaciones indígenas).

El apogeo de las Sociedades, 1930-1980

La comarca de Kuna Yala (o San Blas¹) abarca aproximadamente 200 km. de la costa atlántica panameña, entre cabo Tiburón (frontera con Colombia) y un punto situado a 120 km. de Puerto Colón. Comprende más de 300 islas de origen coralino y según el último censo nacional, su población asciende a 32'446 habitantes². Sus pobladores residen en 14 comunidades

¹ En 1998 la comarca de San Blas adoptó el nombre de Kuna Yala a petición de las organizaciones indígenas (Ley no. 99 del 23 de diciembre de 1998).

² «Contraloría General de la República de Panamá», 2000. Panamá cuenta con 2'900'000 habitantes. Sólo el 10% es indígena. Este bajo porcentaje está integrado por siete

coasteras y 60 islotes³ próximos al continente, sin cursos de agua dulce y con una elevada densidad demográfica.

A pesar de los intentos del gobierno y las autoridades indígenas, todavía hoy las comunidades de la comarca no están bien comunicadas por tierra con el resto del territorio nacional. Aunque los kunas son originarios de la tierra firme, el mar fue y continúa siendo la principal vía de comunicación con el exterior. Los contactos comerciales y políticos con grupos foráneos forman parte de la historia del pueblo kuna. Desde el siglo XVI y hasta el XVIII se aliaron y mantuvieron relaciones comerciales con los piratas ingleses y franceses. Entre 1690 y 1757 establecieron relaciones con la colonia francesa del Darién, y entre 1698-1700 con la escocesa (GALLUP-DÍAZ 2002). A principios del siglo XIX, cuando empezó la migración gradual hacia las islas, los kunas desarrollaron el comercio del coco con los colombianos. Desde la segunda mitad del siglo XX, miles de turistas llegan a la región a bordo de lujosos cruceros. Es evidente que los habitantes de la comarca, además de estar muy cerca de una de las principales vías del comercio internacional (el canal de Panamá), no viven aislados del mundo.

Una de las peculiaridades de la sociedad kuna es su organización político-administrativa. La comarca de Kuna Yala es un territorio autónomo gracias a un complejo y particular proceso histórico. En 1925 los líderes kunas Nele Kantule y Cimral Colman, lideraron una rebelión contra el gobierno panameño y, con la ayuda de un buque de guerra enviado por los EUA, fueron capaces de negociar una autonomía política que años después se concretizó en la creación de la comarca de San Blas (actualmente Kuna Yala)⁴. Desde ese momento, las estructuras corporativas cerradas de la sociedad kuna no sólo fueron institucionalizadas, sino también respaldadas por la ley panameña.

Actualmente, los habitantes de la comarca se organizan según sus propias normas administrativas (CONGRESO GENERAL KUNA 2001). Cada comunidad cuenta con *sahilas* (autoridades) que junto con un grupo de colaboradores administran todas las actividades y dirigen el desarrollo del pueblo. Además de las instituciones tradicionales (Congresos locales y generales), también existen otras, impulsadas por los líderes junto a los intelectuales⁵ kunas en los años 1930, que han marcado el devenir del pueblo kuna. Nele Kantule, el cacique de una de las facciones políticas kunas desde la década de los 1920, creó asociaciones voluntarias no basadas en el sistema de parentesco llamadas Sociedades (HOLLOMAN 1969: 209). Hasta el día de hoy estas instituciones se fundan a partir de contribuciones de sus miembros en dinero y trabajo. Todos ellos tienen derecho a voto, se reparten los dividendos en Navidad y reciben una ayuda extraordinaria en caso de desgracia⁶. Tal y como apuntaba Swain en los años 1980, las sociedades cooperativas son «la forma preferida de organizar el trabajo porque ofrecen empleo a personas de diversas edades y niveles de preparación sin perder el aspecto cooperativo de la sociedad kuna» (SWAIN 1989: 152). Un buen ejemplo de Sociedad es el citado por Holloman en los años 1960: el hotel de Palmyra en Ailigandí. En sus inicios, en los años 1940,

era un club de deportes integrado por los hombres letrados, con una mentalidad más progresista, que habían trabajado en la ciudad de Panamá. Entre 1956-60, por la influencia de los partidos políticos nacionales, se transformó en un partido político y en una Sociedad dedicada al cultivo del coco. Posteriormente administró el hotel que la convirtió en una de las Sociedades más grandes y organizadas de la comarca (HOLLOMAN 1969: 214-219).

Gracias a las Sociedades⁷, los sectores progresistas (estudiantes y jóvenes letrados) de las comunidades tradicionales pudieron llevar a cabo actividades innovadoras sin necesidad de contar con el consenso de todo el pueblo, integrar a los sectores más tradicionales en la gestión cooperativa y acceder así al liderazgo político.

En las comunidades donde la presencia de la escuela⁸ se había consolidado durante el periodo pre-revolucionario (1920-1925), estas organizaciones aparecieron sin la ayuda de los líderes tradicionales. Solían adoptar la forma de clubes de jóvenes que promovían el cambio social y la «civilización» entre los indígenas. Así, por ejemplo, en la comunidad de Tupile se fundó el «Club civilización» (1922), en Playón Chico el «Club progreso», en Río Azúcar el «Partido de la juventud», etc. Como puede entreverse en las palabras del intendente de San Blas (el delegado del gobierno nacional en la comarca), todos estos centros tenían como finalidad la asimilación y la mediación:

[...] en los centros y clubs se dedican a la celebración de bailes en los cuales aprenden los bailes modernos y además el típico nacional (tamborito); al mismo tiempo que el presidente de ellos sirve de órgano de comunicación entre las autoridades y habitantes del lugar

pueblos que corresponden a siete grupos lingüísticos bien definidos: ngobe, kunas, wounaan, emberá, naso, buglé, bri-bri (ALVARADO 2001). En Panamá la población kuna asciende a 61'707 personas, de los cuales 24'133 residen en la ciudad de Panamá y 32'446 viven en Kuna Yala (Censo de la República de Panamá, 2000).

³ No todos los islotes tienen la categoría de comunidad. Algunos, por ser de talla muy reducida, dependen de otros.

⁴ El gobierno de Panamá reconoció esta autonomía política con la Ley 16 del febrero de 1953. Sobre la revolución kuna y el proceso de autonomía véase HOWE (1998; 2002) y ERICE (1975).

⁵ Los intelectuales kunas a los que me voy a referir en este artículo pueden ser considerados «intelectuales orgánicos» (GRAMSCI 1971).

⁶ Sobre las Sociedades kunas véase HOLLOMAN (1969; 1975) y SHATTO (1969).

⁷ La emergencia de Sociedades en Kuna Yala puede ser comparada con la emergencia de «cercles» «réunions» y «sociétés» en la Francia del siglo XIX (AGULHON 1977). Estas asociaciones, no basadas en grupos de parentesco, promovían un nuevo tipo de sociabilidad, al mismo tiempo que comportaban un cambio de mentalidad, costumbres y prácticas cotidianas. Si el «cercle» era la institución que mejor describía la sociabilidad burguesa y liberal del siglo XIX, las Sociedades kunas encarnaban el espíritu liberal y progresista que quería expandir el gobierno panameño.

⁸ Sobre la introducción de la educación occidental en Kuna Yala véase CALVO POBLACIÓN (2002).

para el efecto de la transmisión y cumplimiento de las órdenes que se imparten con el fin de ampliar y afianzar las medidas de civilización que se vienen adoptando. (Archivos Rubén Pérez Kantule [ARPK]: Carta de Andrés Mojica al Secretario de Gobierno y Justicia, 11 octubre 1922)

En esta cita se hace evidente la política aculturacionista del gobierno. A partir de la década de los 1910 el gobierno panameño, a través de la promoción de centros o clubs, la introducción de la iglesia católica y el establecimiento de puestos policiales, intenta «civilizar» a los habitantes de las islas obligándoles a renunciar a sus costumbres y organización social. El adoctrinamiento y la captación de jóvenes indígenas en las escuelas de la ciudad o de San Blas eran piezas clave de este proceso. El Estado esperaba que ellos se encargarían de afianzar las medidas de civilización entre los suyos, pero en el caso kuna estos jóvenes, y las instituciones de crearon, sirvieron más a los intereses de los tradicionalistas que a los del gobierno.

Al igual que estos clubes, las Sociedades, introducidas por Nele Kantule unos años después, no sólo transformaron las formas de producción económica en la comarca, sino que marcaron la vida socio-política de la región en una dirección completamente diferente de la que había imaginado el gobierno panameño. Además de constituirse para producir coco, banano o yuca, se formaron Sociedades de intelectuales para reflexionar, buscar soluciones a los problemas de la comarca y establecer puentes de diálogo con la administración del gobierno nacional, pero sin renunciar a sus instituciones y costumbres.

El caso de la Sociedad Ibakki ilustra muy bien las funciones de este tipo de agrupaciones. Fundada en Ailigandí en 1931, ante la presencia de Nele Kantule, trató de luchar por el desarrollo intelectual y material de la comarca. Las acciones de esta Sociedad formada «por jóvenes indígenas de habla castellana residentes en la comarca de San Blas» (ARPK: Artículo 1 de los estatutos de la Sociedad Ibakki) estaban destinadas a promover la instrucción y la educación en las comunidades. El 2 de agosto del año siguiente el Ministerio de Gobierno y Justicia le concedió la personería jurídica. De esta manera se convirtió seguramente en la primera asociación de la comarca en obtener este estatuto legal (ARPK: Estatutos de la Sociedad Ibakki, 1932).

Poco a poco las Sociedades de intelectuales se fueron desarrollando. Así por ejemplo, el 28 de junio de 1938 en uno de los salones de la Escuela de Artes y Oficios de la ciudad de Panamá se reunieron varios jóvenes oriundos de San Blas. La mayoría residía en la ciudad, en los fuertes acantonados de la zona del canal (sección Pacífico). Algunos eran estudiantes, otros trabajaban en las bases militares norteamericanas. De esta reunión nació una nueva Sociedad que trataba «de resolver por la unión las necesidades perentorias del elemento indígena» (ARPK: fundación de la Sociedad Indígenas de la comarca de San Blas, 28 junio 1938). Ese mismo año este grupo, llamado «Sociedad de Indígenas de la Comarca de San Blas», fue reconocido por el gobierno panameño. Su lema: unión, cultura y progreso. Sus fines: la ayuda mutua, la reciprocidad y el entendimiento entre los indios y

el gobierno nacional (ARPK: nota del 30 de noviembre del 1938, de: Pablo Solís a: Intendente de la comarca). Sus acciones fueron concretas y eficaces. Enviaron cartas a los honorables diputados de la provincia de Panamá para expresar sus ideas entorno a las leyes nacionales. Solicitaron reformar la ley 59 de 1930 sobre las reservas indígenas, porque los límites territoriales de San Blas no incluían ni las comunidades de Armila y Carreto ni las numerosas islas del sector oriental⁹. Exigieron más centros educativos en la comarca y más becas para indígenas en la escuela de artes y oficios.

Estos jóvenes indígenas no se rindieron ante las discriminaciones de la época y levantaron su voz ante los políticos del gobierno nacional para exigir sus derechos por la vía pacífica. Como muy bien muestra el periodista kuna Pablo Solís:

La juventud capacitada indígena, quiere eliminar todo acto bélico, pero ese grupo de jóvenes kunas entre los que se cuentan bachilleres, maestros, mecánicos y carpinteros graduados, etc. juventud consciente de sus actos y anhelosa de paz está desamparada, está reintegrada al olvido como en años atrás, sin la menor esperanza de que se haga justicia a sus esfuerzos y se le considere en la igualdad equitativa de derechos reconocidos a las otras juventudes de blancos, criollos y mestizos. El indio autóctono quiere justicia social. (ARPK: Artículo de Pablo Solís, noviembre 1938)

A partir de esta lucha por el reconocimiento de los derechos, en 1945 se celebró en la comunidad de Narganá el primer congreso de la juventud kuna. En la carta de invitación, el intelectual kuna Rubén Pérez Kantule convocó a todos los «hijos intelectuales de nuestra conservada raza kuna, orgullosos hijos de nuestros antepasados.» En su llamado aparecían claras referencias a la necesidad de convertir a los letrados en agentes mediadores entre las comunidades y el Estado:

La Comarca de San Blas nos necesita ya, para que resolvamos sus problemas, y la República de Panamá nos necesita también para que luchemos en pro de la vida del indio panameño. (ARPK: Carta de invitación al Congreso de la juventud kuna, febrero 1945)

En este congreso, los jóvenes kunas que habían tenido acceso a la educación occidental exigieron al gobierno nacional una serie de medidas para mejorar la educación (inspecciones escolares, más escuelas, laicización de la educación, creación de una asociación de maestros indígenas en San Blas), los servicios sociales (salud, un instituto indigenista panameño) y la economía comarcal (fomento de la agricultura, más becas para que los indígenas estudiaran en la ciudad). Pero también alzaron su voz para reclamar acciones políticas en pro de los pueblos indígenas de Panamá, como la promoción de una reunión anual de un congreso de todos los indígenas de la República,

⁹ Estas comunidades quedaron fuera de los límites establecidos en 1930 porque prevalecía un contrato entre el gobierno nacional y la *Standard Fruit and Steamship Company* para establecer plantaciones de banano en la zona.

la modificación de los límites de la reserva indígena y la defensa de los derechos de las mujeres indígenas (ARPK: Congreso de la juventud kuna, 2-5 marzo 1945, Narganá, Comarca de San Blas).

Con el tiempo y gracias a la proliferación de escuelas en la comarca, el número de letrados fue creciendo y nacieron nuevas Sociedades de intelectuales en el ámbito local. Desde estos sectores progresistas hubo varios intentos para organizar la publicación regular de un periódico semanal o mensual. Uno de ellos cristalizó en la aparición de «Juventud San Blaseña», boletín publicado con la ayuda de la iglesia católica de Narganá desde el 1949 hasta el 1951, que unía y vinculaba los jóvenes letrados de las diferentes comunidades. Diez años más tarde apareció la «voz de Ustupu», financiado por un partido político (HOLLOMAN 1969: 115).

La participación de jóvenes progresistas en los congresos generales y las instituciones públicas se fue consolidando, lo que facilitó así el diálogo entre dos maneras de ver y organizar el mundo. Como ya ha señalado Rappaport en relación a la experiencia de los lingüistas nasa (Colombia), en este proceso de diálogo, la traducción se convierte en una herramienta fundamental para reconceptualizar términos políticos clave (estado, justicia, autoridad, etc.). Los intelectuales indígenas crean neologismos que dan pie a la construcción de alternativas a los modelos de nacionalidad y ciudadanía existentes (RAPPAPOORT 2005: 5). Así fue también en el caso kuna. A través de la traducción, los jóvenes progresistas hicieron que los congresistas se apropiaran de ideas de fuera y descubrieran nuevas maneras de sintetizar los valores de su cultura.

Pero aunque los jóvenes se introdujeron en la estructura socio-política tradicional transformándola y proporcionándole nuevas herramientas para la negociación política, la gran mayoría fue incapaz de adquirir posiciones de autoridad en las instituciones políticas locales. Mientras algunos de ellos se convirtieron en los secretarios del pueblo, los cargos de *sahila* continuaron siendo ocupados por ancianos que no habían pasado por el sistema educativo occidental (HOLLOMAN 1969: 322; HOWE 1998: 115-116). Pero a pesar de la falta de poder de estos letrados, las tensiones entre jóvenes educados en el sistema panameño y ancianos fueron emergiendo poco a poco, ya que los últimos veían en ellos el posible quebrantamiento de un orden social basado en la edad y la experiencia, y no tanto en los conocimientos modernos y la riqueza. Es conveniente apuntar que estas tensiones intergeneracionales han llegado hasta la actualidad, pero todavía no se han resuelto a favor de los jóvenes. El poder político tradicional sigue permaneciendo en los ancianos y no está relacionado ni con la acumulación de riqueza ni con el acceso a la sociedad panameña, sino que reside en el prestigio y la moral.

En los años 1960 las relaciones de los letrados con el poder tradicional no habían cambiado mucho, lo que sí empezó a transformarse fueron las organizaciones que lideraban. En esta época las Sociedades empezaron a convertirse en organizaciones de ámbito regional. En 1962, en el seno de un congreso general celebrado en Ailigandi, se fundó la Unión de Estudiantes Kunas (UEK). Sus objetivos eran claramente políticos. Los estudiantes se posicionaron en contra de un proyecto del gobierno: la construcción de

un canal a nivel que afectaba la comarca (HOLLOMAN 1969: 370-371). En los años que siguieron a su fundación, organizaron varios congresos de estudiantes en Kuna Yala y al cabo de una década la Unión dio origen a varias asociaciones juveniles. Otra organización importante en esta década que agrupó trabajadores kunas de la ciudad y de la zona del canal fue Acción Cívica. Cada miembro pagaba 1\$ al mes para contribuir con proyectos comunitarios en San Blas. En 1963 intentaron crear una granja en Mandinga, pero fracasaron. Aún así no se dieron por vencidos. Dos años después, colaboraron con los cuerpos de paz norteamericanos y el gobierno nacional en el establecimiento de una escuela de agricultura en la zona de Mandinga. También nacieron grupos gremiales, como la Asociación de Maestros de San Blas, y cooperativas de productores, como la de molas¹⁰. Esta última se organizó en 1967 para comercializar la artesanía local y aumentar el ingreso de las mujeres que la elaboraban. La cooperativa de molas fue una de las organizaciones más exitosas de la comarca hasta finales de los años 1990 (SWAIN 1989; TICE 1995).

Las organizaciones que se formaron antes de los 1980, actuaban preferentemente a escala local, comarcal o nacional. Sin embargo, también hubo relaciones y actuaciones en el ámbito internacional. En abril del 1940, un joven intelectual kuna, Rubén Pérez Kantule, asistió a la fundación del Instituto Indigenista Interamericano (INI) en Pátzcuaro, México. Pérez Kantule y las autoridades tradicionales no lograron convencer al gobierno para que creara un Instituto Indigenista Panameño, pero este joven inquieto continuó participando en varios eventos organizados por el INI, como por ejemplo un seminario sobre la cuestión indígena en San Salvador (1955). Pérez Kantule también fue secretario de la *League of Nations of Northamerican Indians* en Panamá del 1943 al 1949. Esta pionera red indígena transnacional promovía la unión de todos los pueblos autóctonos de América, la cooperación con los gobiernos para asegurar el bienestar de la población indígena, la adquisición de territorios, la protección de los indígenas frente a la explotación, la perpetuidad de los pueblos y el reconocimiento de su soberanía. Estaba integrada por colectivos indígenas de Norteamérica y América del Sur coordinados por un comité central establecido en los Estados Unidos. Sus acciones eran esporádicas, pero visibles: enviaban peticiones a los gobiernos nacionales para apoyar las demandas indígenas. En 1946 el Gran Consejo de la liga envió un memorando al gobierno panameño respaldando las demandas de las organizaciones locales en materia de educación y exigiendo garantías sobre sus tierras¹¹. En Panamá, la liga contaba con un comité organizador y socios. A mediados de los 40, sólo en Kuna Yala tenía 400 miembros, y esto teniendo en cuenta que para asociarse los hombres tenían que pagar un dólar y las mujeres 50 céntimos al año.

¹⁰ Mola (lit. «ropa»): se trata de las telas que diseñan las mujeres kunas a partir de una técnica de aplicado. Forman parte de la vestimenta femenina.

¹¹ ARPK: Folder: «correspondencia con la Liga de Naciones». Carta de Oliver A. Godfrey a Enrique A. Jiménez, presidente de la Asamblea Nacional de Panamá, (sin fecha).

A la hora de analizar el contexto en el que emergieron estas primeras asociaciones indígenas, llama la atención la influencia que ejerció la educación occidental y la migración a la ciudad en la vida sociopolítica de la comarca. Otro elemento destacable es el predominio de los hombres en las Sociedades. Las mujeres se mantuvieron al margen de estos procesos hasta la década de los 1970, cuando accedieron a la educación occidental y empezaron a participar en las organizaciones intelectuales o políticas¹².

ONGs mediadoras a partir de los años 1980

Los jóvenes letrados kunas promovieron políticas orientadas hacia el cambio socio-económico en las comunidades adaptándose a las demandas de las autoridades tradicionales y nacionales. Fueron decisivos en el proceso de desarrollo y en la negociación de la autonomía política de la región¹³. Sin su intervención los límites de la comarca no se habrían establecido de forma tan precisa y la comunicación con los funcionarios y representantes del gobierno nacional hubiera sido muy difícil.

Teniendo en cuenta la noción de «situación de desarrollo», concepto formulado por OLIVIER DE SARDAN (1995) para referirse al momento y el lugar donde los diferentes actores y representaciones procedentes de culturas diferentes se encuentran, resulta evidente que, desde los años 1930, Kuna Yala vive una situación de este tipo. Sin embargo, si consideramos los actores implicados en la interacción, observamos que a partir de los años 1980 aparecen nuevos agentes con los que relacionarse. Desde este momento las políticas de desarrollo latinoamericanas han venido marcadas por la crisis de la deuda externa, los consecuentes Programas de Ajuste Estructural (PAS) y una mayor intervención de los organismos internacionales. Estas nuevas políticas han provocado grandes cambios en la estructura del Estado-Nación y han reducido su presencia en campos tan necesarios como la educación y la salud. El repliegue o metamorfosis del Estado-nación ha tenido graves consecuencias para los pueblos indígenas. Antes de los PAS, muchos profesionales indígenas encontraban en los ministerios del gobierno espacios propicios para impulsar programas o proyectos destinados a mejorar las condiciones de vida en sus zonas de origen. Con la crisis provocada por la implementación de estos programas, tuvieron que buscar nuevos interlocutores, fuera del ámbito gubernamental, para poder satisfacer las necesidades de sus comunidades. Muchos empezaron a fundar ONGs para acceder a los flujos de la ayuda descentralizada para el desarrollo proveniente de los países del Norte y de las agencias multilaterales.

Durante los años 1990, las organizaciones internacionales, desde el Banco Mundial (BM) hasta la Organización Mundial de la Salud (OMS), patrocinaron las ONGs y las convirtieron en sus aliadas (FISCHER 1997). A partir de su participación en las conferencias internacionales organizadas por estas agencias, las ONGs se hicieron visibles en el mundo global y establecieron lazos y redes de gran alcance. En el ámbito continental, uno de los momentos más significativos

para la visibilidad de los pueblos indígenas fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Es en este momento cuando se reconoce que los pueblos indígenas viven en armonía con la naturaleza porque sus prácticas son respetuosas con el medio ambiente. Pero los gobiernos nacionales siguieron sin otorgarles derechos sobre la tierra. La explotación de los recursos naturales continúa hasta el día de hoy en manos de los Estados. Aunque a nivel jurídico la Conferencia de Río tuvo resultados poco visibles (sólo el artículo 8j de la Convención sobre la Diversidad Biológica contempla los conocimientos indígenas), a raíz de este encuentro nacieron centenares de proyectos dirigidos a la gestión de recursos naturales en zonas indígenas. Se generalizó la presencia de delegados indígenas en proyectos financiados por agencias internacionales, al mismo tiempo que aumentó su participación en los distintos foros de las Naciones Unidas dedicados a los pueblos indígenas: Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre los pueblos indígenas, Grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración de los derechos de los pueblos indígenas y la Comisión de Derechos Humanos (MARTÍNEZ MAURI 2003).

Con el tiempo, los delegados indígenas han ido conformando una red que supera las fronteras establecidas y que está presente en la mayoría de los procesos políticos que les afectan como pueblos. Han reproducido el sistema dominante con conferencias, resoluciones o declaraciones propias que utilizan para alzar su voz ante los organismos internacionales y los Estados. Los kunas también forman parte de esta red indígena transnacional. Sus organizaciones asisten a la mayoría de eventos que tratan temas relacionados con los derechos indígenas. Son un pueblo bien conocido a nivel internacional. Para muchos constituyen un caso paradigmático del etnodesarrollo. Incluso en 1999, el Congreso General Kuna fue galardonado con el premio Bartolomé de las Casas. Su autonomía política y territorial les ha convertido en un ejemplo a seguir para los pueblos indígenas del mundo.

Pero, ¿cuando y por qué en Kuna Yala las Sociedades se transformaron o pasaron a llamarse ONGs? Las ONGs kunas nacieron con la lucha por los límites de la comarca y la formulación del proyecto PEMASKY (Plan de Estudio y Manejo de las Áreas Silvestres de Kuna Yala)¹⁴. En la década de los 1970 un grupo de jóvenes kunas inició, con la ayuda de la Asociación de Empleados Kunas (AEK) de la zona del canal, un proyecto (Udirbi) para frenar la penetración de colonos en los límites de la comarca. Al cabo de unos años de arduos trabajos en la cordillera de San Blas,

¹² Las niñas no solían asistir regularmente a la escuela hasta los años 1960 (HOLLOMAN 1969: 196).

¹³ Para un análisis de la figura del intelectual como actor social véase BOYER y LOMNITZ (2005). En este artículo, los autores muestran cómo los intelectuales median los discursos y las políticas de sentimiento comunitario y las formas de conocimiento técnico características de la administración, la ciencia, política, derecho, etc.

¹⁴ Sobre el proyecto PEMASKY véase CHAPIN (1991; 1997), CHAPIN y BRESLIN (1984), CHAPIN, VENTOCILLA et al. (1995).

recibieron el financiamiento internacional necesario para reformular el proyecto y convertirlo en un buen ejemplo de la articulación entre los conocimientos tradicionales locales y las técnicas occidentales de conservación del medioambiente. Delimitaron la zona fronteriza y realizaron estudios biológicos para transformarla en un área protegida. El PEMASKY, este fue el nombre que recibió el nuevo proyecto en 1983, fue muy popular entre los círculos conservacionistas internacionales. Gracias a las capacidades técnicas del equipo de profesionales kunas que lo formularon y lo ejecutaron, logró demarcar la comarca y frenó la invasión de colonos en las tierras fronterizas.

Como en muchos otros lugares de América Latina, después del gran éxito alcanzado por el primer proyecto, las ONGs kunas se multiplicaron de forma espectacular. El siguiente cuadro muestra la aparición y la progresión de Organizaciones No Gubernamentales Kunas.



Gráfico 1: Elaboración propia con datos facilitados por el Registro Público de la República de Panamá.

Como se puede observar en este cuadro, en menos de 15 años se han creado más de 50 organizaciones con personería jurídica y con capacidad para gestionar recursos provenientes del exterior. Entre ellas se encuentran 15 organizaciones ligadas a capítulos de pueblos o barrios¹⁵, 6 fundaciones (privadas o vinculadas a partidos políticos), 3 asociaciones de mujeres, 2 equipos técnicos de los Congresos Generales Kunas, 2 grupos de jubilados y pensionistas, 2 asociaciones gremiales, 2 juntas administrativas de motonaves comunitarias, y un movimiento juvenil. Pero además de estas 50 ONGs inscritas en el registro público de Panamá, también existen 4 cooperativas reconocidas por el Instituto Panameño del Cooperativismo (IPACOO), 14 Comités de Salud, 26 Juntas administradoras de acueductos rurales creadas por el Ministerio de Salud. En resumen, el año 2004, 94 Organizaciones kunas habían obtenido la personería jurídica.

Aunque es difícil clasificar y analizar las actividades de estas organizaciones, en sus estatutos se recogen sus principales objetivos: ayuda mutua, solidaridad entre los asociados, desarrollo social (educación, salud, etc.), conservación y gestión del medio ambiente, promoción de la cultura kuna, investigación y mediación.

En el proceso de creación de ONGs kunas se pueden identificar tres fases. En un primer momento, a principios de los 1980, aparecieron proyectos para dar respuesta a problemas urgentes, como es el caso de la invasión de tierras por parte de colonos en los límites de la comarca. Luego, coincidiendo con la crisis del estado-nación y los programas de ajuste estructural, surgieron ONGs impulsadas por colectivos profesionales indígenas para formular proyectos de desarrollo en sus comunidades de origen y participar en los foros internacionales para luchar a favor de los derechos indígenas. Finalmente, a partir de mediados de los años 1990 y por un efecto de mimesis, las comunidades de Kuna Yala y los Congresos Generales empezaron a crear sus propias asociaciones para formular proyectos y captar fondos externos. Aunque la capacidad de estas últimas para atraer recursos internacionales es muy reducida, algunas llegan a gestionar pequeños proyectos comunitarios.

Con el retroceso del sector público en Panamá, las ONGs kunas intentan suplir las necesidades de sus comunidades y los profesionales kunas que las dirigen median entre los dos mundos que conecta la cooperación al desarrollo internacional. Al igual que los jóvenes letrados que fundaron las Sociedades durante la primera mitad del s. XX, se convierten en mediadores y promotores del desarrollo gracias a sus competencias lingüísticas, su formación universitaria, sus conocimientos técnicos, sus contactos internacionales, una amplia red personal, el acceso a las nuevas tecnologías (fax, Internet, etc.), y a su relación con las comunidades de Kuna Yala.

Los mediadores han existido y existirán siempre y cuando el mundo continúe siendo cultural y socialmente diverso. Tanto en el caso de los clubs y sociedades como en el de las ONG han sido promovidas – generalmente por los gobiernos o las instancias internacionales – y toleradas – por las autoridades locales – para poner en relación universos cultural y socialmente distintos. No obstante, el sistema de cooperación y las agencias internacionales de hoy tienden a profesionalizar y tecnificar esta categoría convirtiendo al mediador en un asalariado, olvidando muchas veces las implicaciones políticas de tal función.

A menudo, al abordar la mediación y la función de las ONGs, no se tiene en cuenta la percepción local de la figura del mediador. Los hombres y mujeres que residen en las comunidades de Kuna Yala han construido una imagen compleja y múltiple de estos agentes que viven entre dos mundos. Ellos los llaman «*sikwi*» (pájaro). En la cosmovisión kuna el *pájaro* representa un guía que asesora al *sahila* (jefe) en la toma de decisiones y negociaciones durante sus viajes o contactos con extranjeros. En la tradición oral kuna, existe un canto que hace referencia a los

¹⁵ Los capítulos o centros se fundan en la ciudad a mediados del s. XX para agrupar a los kunas emigrados de una misma comunidad. Funcionan como centros sociales y sirven para mantenerse en contacto con el lugar de origen.

¹⁶ El *Pab igar* (literalmente: el camino del padre) se refiere a una compilación oral de mitos que recogen la historia kuna.

mediadores y que forma parte del *Pab Igar*¹⁶. Se trata del canto que narra el viaje de una abuela al reino de los *Giblo* (gavilanes). El *argar* (intérprete de la tradición) analiza este canto explicando a su audiencia que el viaje de esta abuela al mundo de los gavilanes es equiparable al viaje de los jóvenes kunas a la ciudad de Panamá o al extranjero. El *argar* sostiene que la estancia entre los blancos o entre seres diferentes puede ayudar a ampliar el conocimiento colectivo sobre otros lugares. Puede ser útil para defenderse de posibles agresiones externas. El mediador, *sikwi*, puede guiar a los *sahilas* en los contactos con el mundo de los desconocidos. Sin embargo, su sabiduría puede ser peligrosa, ya que al haber vivido entre dos mundos puede posicionarse al lado del enemigo y traicionar a su pueblo. La doble naturaleza del *sikwi* lo convierte en un ser híbrido y ambivalente.

Conclusión

Los problemas que enfrenta el pueblo kuna y sus organizaciones en la actualidad corresponden con los de otras regiones del mundo y remite a la polémica tensión entre la universalización de un modelo de desarrollo y la reproducción de las sociedades humanas en su diferencia. Tanto las Sociedades del pasado como las ONGs del presente median en esta tensión, convirtiéndose simultáneamente en agentes de cambio social y en prisioneros del *desarrollo*.

Algunos teóricos consideran que las ONGs indígenas tienen sus orígenes en los movimientos sociales de los años 1970. El caso kuna muestra que existen antecedentes mucho más lejanos en el tiempo. Los contactos internacionales, aunque poco frecuentes y complicados por el precario desarrollo de las telecomunicaciones, ya existían en la década de los 1940. Los intelectuales indígenas se unían para luchar por los derechos de su pueblo ante el Estado-nación y sometían propuestas para modificar la legislación que les afectaba. Hoy, las ONGs también luchan por los derechos indígenas y por el desarrollo de la comarca, pero las fronteras son mucho más amplias. Sus actuaciones y sus discursos no sólo se dirigen al Estado panameño, están destinados a todos los Estados del planeta y conciernen a todos los pueblos indígenas del mundo. Este cambio muestra hasta qué punto la intensificación de los contactos en el ámbito internacional y la formulación de políticas de desarrollo globales han transformado las organizaciones indígenas.

Abstract

With the introduction of missions and schools from the 1920s in Kuna Yala (Panama), there emerged a new generation of literate indigenous people who united to create intellectual associations that would mediate in relations between communities and the national government. In the 1970s these associations transformed themselves into social movements and from the 1980s onwards they turned into NGOs. This article deals with the changes experienced by Kuna organizations throughout the 20th century, while reflecting on the role of literate indigenous people in the process of establishing Kuna autonomy.

Resumo

Com a penetração de missões e escolas na década de 1920 em Kuna Yala (Panamá), emergiu uma nova geração de acadêmicos indígenas que se uniram para criar associações de intelectuais destinadas à mediar as relações entre as comunidades e o governo nacional. Na década de 1970 estas associações transformaram-se em movimentos sociais e à partir de 1980 tomaram a forma de ONG. Neste artigo abordam-se as mudanças que as organizações Kuna têm experimentado ao longo do século XX, refletindo sobre o papel dos letrados indígenas no processo de autonomia Kuna.

Referencias

- AGULHON Maurice
1977 *Le cercle dans la France bourgeoise, 1810-1848: étude d'une mutation de sociabilité.*- Paris: Armand Colin.
- ALVARADO Eligio
2001 *Perfil de los pueblos indígenas de Panamá.*- Panamá: Unidad regional de asistencia técnica (RUTA) y Ministerio de gobierno y justicia (MGJ).
- BOYER Dominic et Claudio LOMNITZ
2005 «Intellectuals and nationalism: anthropological engagements».- *Annual review of anthropology* 34: 105-120.
- CALVO POBLACIÓN Gaspar Félix
2002 *La educación kuna: introducción del sistema educativo occidental en la cultura kuna de Panamá.*- Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- CHAPIN Mac
1997 «Defendiendo Kuna Yala: PEMASKY».- *Doc. IWGIA* 23: 145-147. [*IWGIA: asuntos relativos a la gestión – aportes de la conferencia de Pucallpa – Perú, 17-20 marzo 1997*]
1991 «Losing the way of the Great Father».- *New Scientist*, 10 August: 10.
- CHAPIN Mac et Patrick BRESLIN
1984 «Ecología al estilo kuna».- *Desarrollo de Base* 8(2): 26-36.
- CHAPIN Mac, Jorge VENTOCILLA et al.
1995 «Los indígenas kunas y la conservación ambiental».- *Mesoamérica* 29: 95-124.
- CONGRESO GENERAL KUNA
2001 *Anmar igar: normas kunas.*- Panamá: Congreso general Kuna.
- ERICE Jesús
1975 «La revolución de los indios kunas de Panamá». 1º y 2º parte.- *Estudios Centroamericanos* 319-320: 283-304; 321: 362-288.
- FISHER William F.
1997 «Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices».- *Annual Reviews Anthropology* 26: 439-464.
- GALLUP-DÍAZ Ignacio
2002 *The Door of the seas and key to the universe: indian politics and the imperial rivalry in the darién, 1640-1750.*- New York: Columbia University Press.
- GRAMSCI Antonio
1971 *Selections from the prison notebooks.*- New York: International Publishers.
- HOLLOMAN Regina E.
1969 *Developmental change in San Blas.*- Northwestern University. [Ph. Dissertation]
1975 «Ethnic boundary maintenance, readaptation and societal evolution in the San Blas islands of Panamá», in: DESPRES Leo A., *Ethnicity and resource competition in plural societies*, pp. 27-39.- The Hague/Paris: Mouton publishers.
- HOWE James
1998 *A people who would not kneel: Panama, the United States, and the San Blas Kuna.*- Washington: Smithsonian Institution.
2002 «The Kuna of Panama: continuing threats to land and autonomy», in: MAYBURY-LEWIS David (ed.), *The politics of ethnicity: indigenous peoples in Latin American States*, pp. 81-105.- Cambridge: Harvard University Press.
- MARTÍNEZ MAURI Mònica
2003 *Médiation et développement: l'émergence des ONGs et des passeurs culturels à Kuna Yala (Panamá).*- Ginebra: Publications de l'IUED.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre
1995 *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social.*- Paris: Karthala, APAD.
- RAPPAPORT Joanne
2005 *Intercultural utopias: public intellectuals, cultural experimentation, and ethnic pluralism in Colombia.*- Durham: Duke University Press.
- SHATTO Gloria
1969 *The San Blas indian sociedad as a vehicle of economic development.*- University of Houston Annual Conference on Latin America.
- SWAIN Margaret Byrne
1989 «Roles de género en el turismo indigenista: las molas de los kuna, Kuna Yala y la supervivencia cultural», in: SMITH Valene L. (ed.), *Anfitriones e invitados: antropología del turismo*, pp. 139-169.- Madrid: Ed. Endymion.
- TICE Karin E.
1995 *Kuna crafts, gender, and the global economy.*- Austin: University of Texas Press.