

Kuna Yala: Democracia y autonomía limitadas

James Howe *

Los kunas de San Blas son, con amplio margen, el más importante de los diferentes grupos kunas de Panamá y de Colombia. Están establecidos en unas 50 aldeas a lo largo de la costa noreste de Panamá, la mayor parte en islotes coralíferos. A este territorio, asignado a los kunas desde 1938, se le conocía con el nombre tradicional de Región de San Blas, antes de ser rebautizado con el de Kuna Yala. De acuerdo con cifras oficiales de 1980, la zona tenía 27 652 habitantes kunas. A este número deben añadirse varios millares de kunas panameños que viven en ciudades. La economía local se basa en una agricultura de subsistencia, en la pesca marina, en el cultivo comercial de los cocotales y en el dinero que envían trabajadores emigrados.

Al cabo de siglos de relaciones con el mundo exterior no indígena, el sistema político kuna se ha convertido en un medio para adaptarse a las amenazas y desafíos provenientes del exterior.

Estructuras políticas aldeanas

Cada isla kuna constituye un conjunto comunitario muy unido gobernado por una jerarquía electiva. Los tres puestos principales son el de jefe, el de intérprete y el de policía, cuya importancia cultural depende, sobre todo, del papel que se les asigna en el seno de las asambleas celebradas en la gran casa colectiva y sagrada ("onmakkeneka"). Durante las asambleas comunitarias corresponde al jefe ("sakla") entonar en lenguaje eso-

térico cánticos de carácter religioso o moral o que refieren la historia sagrada, y que el intérprete traduce a la lengua corriente.

Cada comunidad tiene varios jefes e intérpretes pero sólo dos llegan al puesto más elevado de la jerarquía para desempeñar un papel activo y administrativo. El cuerpo policiaco, antiguamente numeroso pero reducido hoy a unos cuantos elementos, tiene a su cargo el mantenimiento del orden, la organización de las actividades comunitarias, el buen cumplimiento de las decisiones adoptadas y la vigilancia de los concurrentes para que ninguno se duerma durante la asamblea.

Si bien a veces se discuten asuntos de interés público antes o después de los cánticos entonados durante las asambleas rituales, casi todas las comunidades dedican varias sesiones vespertinas por semana a reuniones de carácter laico durante las cuales los varones organizan las labores colectivas, dictan sentencia sobre reclamaciones y conflictos, discuten sucesos de actualidad, formulan propuestas y adoptan decisiones. La acción política descansa ante todo en el arte oratorio y en la persuasión. Las decisiones están sujetas a un procedimiento democrático. Los jefes pueden influir sobre el auditorio pero sin obrar en contra de la voluntad de la mayoría.

Las mujeres ocupan un lugar importante en la sociedad kuna y tienen autoridad dentro del hogar, pero en política su papel es bastante limitado. Influyen en ciertas decisiones pero, generalmente, a través del marido o de familiares. Con algunas excepciones recientes, las mujeres no intervienen en ninguna de las funciones mencionadas ni toman la palabra durante los debates.

Desde principios del siglo XX el desarrollo de la administración de las aldeas indujo la creación de nuevos puestos y nuevas funciones dentro del organismo político central: hay secretarios encargados de labores buro-

* Antropólogo, Massachusetts Institute of Technology (MIT).



Foto de Sepp Seitz/Magnum.

cráticas, de la puesta al día de los registros y disposiciones codificadas, etcétera. Asimismo, se cuenta con un aparato judicial integrado por los procuradores y los tribunales.

Se ha desarrollado bastante el trabajo comunitario. Además de la construcción de la casa comunal y de la preparación de las fiestas de la pubertad tradicionalmente colectivas, también abarca hoy en día diversas obras de infraestructura y empresas comerciales.

Estructuras regionales

La administración regional kuna —calcada en buena parte de la organización aldeana— se rige por una constitución, la carta orgánica de 1945, y por el decreto de aplicación número 16 del año 1953. El sistema tradicional que colocaba a algunos jefes regionales a la cabeza de una Confederación —no muy rígida— de las aldeas, se formalizó en 1940 mediante la elección de tres caciques representantes de todos los kunas de la costa.

Existen dos formas primarias de asamblea regional, parecidas a los dos tipos de asambleas aldeana: La primera, centrada en los cánticos, congregaba de vez en cuando a los jefes e intérpretes de varias islas vecinas; esta forma ha evolucionado y constituye ahora un congreso regular. La otra adoptó la modalidad de cónclaves ocasionales y se convirtió en Congreso General Kuna, que celebra sesiones bianuales y sesiones extraordinarias.

Aun cuando quienes no pertenecen al grupo kuna a menudo prefieren tratar con los tres caciques, estos sólo ejercen una autoridad netamente delimitada pues el Congreso General es el verdadero centro y árbitro de las decisiones. El Congreso legisla, interviene en los conflictos que surgen entre las aldeas, designa las comisiones de estudio y ejecución, recibe a los representantes del gobierno y cuenta con autoridad para negociar con entidades no pertenecientes al grupo kuna.

Por otra parte, el funcionamiento del Congreso General encierra algunos puntos débiles: pesan sobre él procedimientos muy marcados provenientes del modelo tradicional y del modelo legislativo, por lo cual el tiempo que debería consagrarse a los asuntos urgentes lo consumen informes rutinarios, la recepción de los delegados, o cuestiones que no son de interés general.

El sitio de reunión y los delegados cambian de sesión en sesión, las cuales se celebran con largos meses de intervalo. Como el Congreso difícilmente man-

tiene la continuidad de sus trabajos, los acuerdos presupuestarios o los referentes a estructuras administrativas rara vez cuentan con un éxito garantizado de antemano. Por otra parte, se ha visto que el Congreso General es un vigoroso defensor del territorio y de la autonomía de los kunas, y que representa un papel activo tanto en la elaboración de la línea política que va a seguirse como en la circulación de informes y noticias.

Panamá administra al grupo de San Blas mediante la Intendencia (creada en 1915). La Guardia Nacional —rebautizada hace poco con el nombre de Fuerza de la Defensa— tiene representantes y destacamentos en algunas de las islas. En el propio San Blas hay un juez y diversas dependencias encargadas de los programas en vías de realización. La nueva Constitución Nacional (1972) instituyó consejos regionales y locales (en buena parte copia del que funciona en San Blas) y nuevas asambleas nacionales en donde los kunas eligen tres representantes y un “legislador”. Los partidos políticos —prohibidos de 1968 a 1980— juegan en San Blas un papel importante. Los kunas que trabajan en las bases norteamericanas y en los plataneros tienen sus propios sindicatos.

Como regla general, el intendente, el juez, el “legislador” y los representantes enviados a la Cámara son kunas, y lo mismo puede decirse de los maestros de escuela y de los soldados de la guarnición de San Blas. El primer intendente kuna fue nombrado en 1978. En 1982 surgió una crisis porque provisionalmente fue derogado ese nombramiento, pero se llegó a un arreglo y, a partir de entonces, el gobierno escoge al intendente entre los tres candidatos propuestos por el Congreso General de los kunas.

Kunas y no kunas

La rebelión de 1925 provino, sin duda, de los esfuerzos panameños por integrar a San Blas y erradicar la cultura tradicional realizados durante el primer cuarto del siglo XX. El tratado que resultó de todo ello terminó con los más lamentables excesos. Diversas negociaciones llevadas a cabo posteriormente han asegurado gran autonomía a los kunas, a la vez que eficaces relaciones laborales con el gobierno nacional.

Sin embargo, subsisten los problemas. A pesar de la importancia que actualmente se concede al arte kuna —elevado ya a nivel de símbolo nacional— muchos pa-

nameños siguen renuentes a aceptar la independencia del espíritu kuna. Los planes de desarrollo referentes a San Blas adoptan puntos de vista más bien nacionales que regionales. La falta de consideración para los valores democráticos kunas ha hecho que los funcionarios vean en el Congreso General un cuerpo consultivo y traten a los jefes como si ejerciesen un verdadero poder o una influencia determinante.

Los kunas se han vuelto intrigantes; recurren a los medios de comunicación masiva; presionan a los poderes exteriores y, en caso de fuertes crisis, recurren a la violencia controlada. Sea como fuere, este tipo de confrontaciones produjo disensiones en el propio San Blas, y durante años se ha requerido de grandes esfuerzos para superarlas.

En los últimos años dos fenómenos han adquirido importancia: el turismo y las migraciones campesinas. Ambos afectan la integridad territorial de San Blas. Los kunas ya han tenido varios conflictos con guías y representantes de agencias turísticas, tanto nacionales como norteamericanos. En cada uno de estos casos, a pesar de que se violaron las leyes y se afectó la sensibilidad de los kunas, sólo después de violentos incidentes se pudo obtener el apoyo del gobierno para lograr el desalojo permanente de guías y hoteleros. El mismo gobierno, a principios de los años 70, elaboró un proyecto referente a una isla artificial con aeropuerto internacional y un hotel con gran número de habitaciones.

A pesar de la oposición de los kunas, el gobierno insistió, hasta que tanto las contradicciones internas del mismo proyecto como las amenazas de los kunas lograron por fin que se diera marcha atrás.

Las fronteras continentales de San Blas, protegidas hasta hace poco por su aislamiento y por su lejanía de regiones densamente pobladas, en fechas recientes han sido cruzadas, y el territorio kuna invadido por campesinos sin tierra emigrados de Colombia o de las provincias centrales panameñas. Para contrarrestar esta amenaza, la Unión de Trabajadores Kunas de la Zona del Canal y el Congreso General lanzaron un proyecto de desarrollo y protección de la reservación conocida con el nombre de Pemasky. Teniendo en cuenta el fracaso de proyectos anteriores concernientes al desarrollo agrícola, en Pemasky se incluye un plan de reserva forestal que cuenta con la aprobación de los ecólogos, de los hombres de ciencia y de los kunas. El proyecto ha recibido apoyo y financiamiento por parte de organismos internacionales, pero tanto los responsables de los trabajos como el equipo técnico son casi todos kunas. La ayuda gubernamental, casi inexistente en un principio, ha ido creciendo poco a poco, y a pesar de que no ha cesado la inmigración de campesinos, las primeras etapas del proyecto han obtenido un éxito completo. Pemasky constituye un buen ejemplo tanto de las dificultades a que se enfrentan los kunas como de su habilidad para superarlas.